

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“FEDERICO II”



Dottorato di ricerca in
Diritti Umani. Teoria, storia e prassi

XXXV ciclo

Tesi di dottorato

Il diritto penale di fronte al “tifoso violento”

Tutor:

Ch.mo Prof. Carlo Longobardo

Coordinatore:

Ch.mo Prof. Antonio Cavaliere

Candidato:

Dott. Luca Napolitano

Anno accademico 2021/2022

INDICE

<i>Introduzione</i>	8
---------------------------	---

PARTE I

IL “TIFOSO VIOLENTO” TRA DIRITTO PENALE DEL “NEMICO” E POPULISMO PENALE

Capitolo primo

Logiche d’autore e diritto penale “del nemico”

1. Gli stati di eccezione, <i>quid iuris?</i>	11
2. Günther Jakobs: il nemico come “non persona”.....	14
3. Diritto penale “del nemico” e diritto penale “di lotta”.....	16
4. Logiche d’autore al vaglio del diritto penale costituzionalmente orientato.....	22

Capitolo secondo

Populismo penale e fenomeno ultras

1. Gli indicatori eso-penalistici del diritto penale del nemico.....	28
1.1... In particolare, l’indicatore di matrice populistica.....	31
2. Il populismo “politico”.....	31
2.1 Il populismo penale.....	33
3. Il microcosmo del “tifo organizzato”.....	35
3.1 Il “tifo violento”: un po’ di storia.....	36
3.1.1 <i>L’hooliganism</i> in Gran Bretagna.....	37
3.1.2 Il fenomeno ultras: le origini e l’evoluzione storica.....	39
3.1.2.1 L’omicidio di “Spagna” ed il raduno di Genova del 1995.....	41
3.1.2.2 Istituzioni e forze dell’ordine vs ultras. Uno scontro perenne tra incomprensioni e repressione.....	42
3.1.2.3 Gli ultimi anni.....	46
3.2 L’analisi socio-criminologica del “teppismo calcistico”.....	49
4. La demonizzazione e strumentalizzazione del “tifoso violento”.....	53

4.1 Un episodio emblematico e brevi considerazioni.....	54
---	----

PARTE II

LA “PERENNE EMERGENZA” DELLA VIOLENZA NEGLI STADI

Capitolo primo

Gli indicatori diagnostici “endo-penalistici” del diritto penale del nemico nel micro-sistema del “tifoso violento”

1. Premessa: criteri “endo-penalistici” e casi emblematici di “nemici”.....	60
2. Il carattere costantemente e dichiaratamente “emergenziale”.....	66
3. La legge del 13 dicembre 1989, n. 401: la formulazione originaria.....	67
3.1 La c.d. “Legge Mancino” (d.l. 26 aprile 1993, n. 122 conv. con modif. in L. 25 giugno 1993, n. 205).....	76
3.2 “Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche” (D.l. n. 717/1994, conv. in L. n. 45/1995).....	78
3.2.1 Gli interventi della Corte costituzionale.....	85
3.3 Ancora un giro di vite ed i primi reati “da stadio”(D.l. 20/08/2001 n. 336, conv., con modif., in L. 19/10/2001, n. 377).....	89
3.4 Ancora “Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive” (D.l. 24/02/2003 n. 28, conv. con modif. in L. 24/04/2003).....	93
3.5 La c.d. legge Pisanu (D.l. 17/08/2005, n. 162, conv. con modif. in L. 17/10/2005, n. 210).....	97
3.6 La c.d. legge Amato (D.l. 8/2/2007, n.8, conv. in L 4/4//2007, n. 41)....	101
3.7 Pacchetto sicurezza 2010 (d.l. 12/11/2010 n. 187, conv. con modif. in L. 7/12/2010 n. 217).....	107
3.8 La pericolosità specifica “sportiva” ed il c.d. codice antimafia.....	109
3.9 D.l. del 22/08/2014, n. 119, conv. in L. n. 17/10/2014 n. 14.....	111
3.10 Il daspo “urbano” ed il c.d. decreto Minniti.....	116
3.11 I decreti sicurezza di Salvini.....	118
3.12 La riforma Cartabia.....	122

Capitolo secondo
Disciplina vigente ed orientamenti giurisprudenziali

1.	Il mosaico normativo ed una difficile ‘ <i>reductio ad unum</i> ’	125
2.	Il c.d. daspo “semplice”	128
	2.1 L’obbligo di comparizione personale.....	129
3.	La procedura applicativa del D.A.SPO. e la convalida dell’obbligo di comparizione...	131
4.	Il sistema delle impugnazioni.....	132
5.	Presupposti oggettivi e soggettivi delle misure di prevenzione di cui all’art. 6, commi 1 e 2 L. n. 401/1989.....	133
	5.1 I presupposti oggettivi.....	133
	5.2 I presupposti soggettivi.....	137
6.	Le garanzie difensive.....	142
	6.1 Revoca e modifica delle prescrizioni.....	145
	6.2 La “riabilitazione” <i>ex art. 6 comma 8 bis</i> della L. n. 401/1989.....	146
7.	Le sanzioni.....	147
8.	Le pene accessorie.....	148
9.	Misure di prevenzione “tipiche” per il tifoso violento.....	148
10.	I singoli reati “da stadio”.....	150
	10.1 Lancio di materiale pericoloso.....	150
	10.2 Scavalco delle recinzioni e invasione di campo.....	151
	10.3 Violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli ed alla sicurezza..	153
	10.4 Lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico.....	154
	10.5 Possesso di artifici pirotecnici.....	154
	10.6 Divieto di esposizione di striscioni e cartelli.....	155
11.	All’interno del codice penale.....	156
12.	Gli aspetti processuali.....	159
13.	Conclusioni.....	160

PARTE III
PROFILI CRITICI, RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA E PROSPETTIVE
DI RIFORMA

Capitolo primo
I profili sostanziali

1. Premessa.....	163
2. Ineludibilità delle garanzie fondamentali: l’art. 6 co. 1 L. n. 401/1989 ed i principi fondamentali.....	164
3. Il dovere di resistenza costituzionale del giudice.....	170
3.1 Daspo e covid-19.....	170
3.1.2 No al Daspo per la violazione delle norme anti-Covid.....	176
3.2 Il fenomeno del “tifo organizzato” sotto la lente dell’articolo 416 c.p.....	179
3.2.1. La realtà fenomenica delle associazioni di tifosi nella giurisprudenza di legittimità.....	186
3.2.2 Le differenti posizioni della giurisprudenza di merito: il caso “ <i>Bronx</i> ” Napoli.....	188
3.2.2.1 ...il caso “ <i>Ultrà Lecce</i> ”.....	193
3.2.3 Riflessioni conclusive.....	197
4. Il daspo del recidivo.....	198
5. Il daspo giudiziale.....	199
6. I reati da stadio.....	201
6.1 Il reato proprio del soggetto destinatario del daspo (art. 6 co 6 L. n. 401/1989).....	201
6.2 Lancio di materiale pericoloso, scavalcamento e invasione di campo (art. 6 <i>bis</i> L. n. 401/1989).....	203
6.3 Possesso di artifizi pirotecnici (art. 6 <i>ter</i> L. n. 401/1989).....	204
6.4 Il divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza.....	205
6.5 Alcune riflessioni sui “reati da stadio”.....	206
6.6 I reati da stadio e l’art. 131 <i>bis</i> c.p.....	207

Capitolo secondo
I profili processuali

1. Premessa.....	209
2. Il procedimento di convalida della prescrizione dell'obbligo di presentazione alla polizia.....	210
3. Il giudizio direttissimo "atipico".....	215
4. La flagranza differita.....	218
5. La necessità di un differente approccio: modelli esteri e riflessioni conclusive.....	222
5.1 Il modello inglese.....	223
5.2 I <i>Fanprojekte</i> ed il virtuoso modello tedesco.....	225
5.3 Osservazioni conclusive.....	226
<i>Riferimenti bibliografici.....</i>	<i>228</i>
<i>Riferimenti giurisprudenziali.....</i>	<i>243</i>

Introduzione

Il “tifoso violento” è un nemico dello Stato. Ciò – secondo la moltitudine indistinta, il legislatore e le autorità di pubblica sicurezza - giustificherebbe il ricorso ad “armi”, che si è soliti utilizzare per neutralizzare l’*hostis* (il nemico pubblico)¹.

L’arma in questione è quel micro-sistema di tutela integrata (penale, processuale, amministrativa) predisposto *ad hoc* dal legislatore, di talché sia possibile osservare il generale fenomeno della violenza perpetrata in occasione di manifestazioni sportive dalla visuale prospettica del c.d. diritto penale della pericolosità e della neutralizzazione.

Non pare potersi revocare in dubbio che politiche criminali e penali siano orientate ad uno scopo². Qui, però, il fine, che fa del diritto penale uno strumento per il suo raggiungimento, non è quello di giustizia e garanzia (o certamente non solo). Non si discorre di diritto penale come “*Magna Charta*” del reo, questo è piuttosto un mezzo di repressione, pericolosamente anticipata e spesso sterile, come si avrà modo di dimostrare.

In particolare, sarà possibile rilevare che, quando il tifoso violento diventa bersaglio della stampa o dell’opinione pubblica per ragioni che evidentemente esulano dall’analisi oggettiva del fatto e del suo reale disvalore, e che ciononostante motivano una recrudescenza punitiva, in quel momento il diritto penale è strumentalizzato in funzione della lotta contro un nemico e la pena (o altro tipo di sanzione criminale) assume un connotato *espressivo*³ e simbolico.

Si “punisce” draconianamente l’uomo per reprimere il fenomeno, di cui magari si ignora – a livello istituzionale - la complessità ed il substrato socio-culturale.

Nella prima parte del lavoro, quindi, ci si propone di innalzare le fondamenta teoriche su cui poggia l’articolato sistema imperniato sul tifoso violento, correttamente inquadrato come “tipo d’autore”, *rectius* “nemico pubblico”, non tralasciando la forte influenza che il c.d. populismo penale ha sulla materia *de qua* e sulla applicazione della relativa disciplina. In altri termini, si effettua l’accertamento della sussistenza nella materia *de qua* di quei criteri *eso-penalistici*, indicativi della presenza di uno schema ispirato a logiche del nemico.

¹ Sullo slittamento del significato della parola *hostis* da “forestiero” (di conseguenza divenuto, poi, “*peregrinus*”) a “nemico pubblico”(prima definito “*perduellis*”) cfr. CICERONE, *De Officiis*, libro I, par. 37

² *Ex plurimis*, cfr. JHERING, *Der Zweck un Recht*, Leipzig, 1884, p. 339 ss.

³ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”*, in Cassazione Penale vol. n. 46 fasc. n. 2/2006, p. 723

Nella seconda parte, poi, si procederà ad individuare ed indagare i cc.dd. criteri *endo-penalistici*, utile strumento di rilevazione del grado di deroga portato dal “micro-sistema” *de quo* al sistema “generale”. In particolare, si analizzeranno la disciplina vigente e le sue innumerevoli disposizioni “in deroga”, come costantemente rimpolpate con interventi che rincorrono un’emergenza che può dirsi “perenne”.⁴

Nella terza parte, infine, si valuterà il sistema costruito intorno al “tifoso violento” con la lente di ingrandimento del diritto penale costituzionalmente orientato, e si declineranno prospettive *de iure condito* e *de iure condendo*. Non sarà omessa la considerazione circa l’importanza del ruolo della magistratura in un ambito “bellico” quale sembra essere quello in parola: la magistratura ha un dovere di resistenza costituzionale⁵ contro la naturale propensione del potere politico a strumentalizzare natura e funzioni del diritto per azioni di contrasto a fenomeni collettivi.

⁴ Sull’argomento magistralmente S. MOCCIA, *La perenne emergenza: tendenze autoritarie del sistema penale*, Napoli, 2000.

⁵ M. DONINI, *Mafta e terrorismo come “parte generale” del diritto penale. Il problema della normalizzazione del diritto di eccezione, tra identità costituzionale e riserva di codice*” in *Discrimen*, 30/5/2019, p.8

PARTE I

**IL “TIFOSO VIOLENTO” TRA DIRITTO PENALE DEL “NEMICO” E
POPULISMO PENALE**

Capitolo primo

Logiche d'autore e diritto penale "del nemico"

SOMMARIO: 1. Gli stati di eccezione, *quid iuris?*; 2. Günther Jakobs: il nemico come "non persona"; 3. Diritto penale "del nemico" e diritto penale "di lotta"; 4. Logiche d'autore al vaglio del diritto penale costituzionalmente orientato.

1. Gli stati di eccezione, *quid iuris?*

Il diritto penale del nemico "*sollecita passioni forti*"⁶ ed intercetta riflessioni e temi che attraversano indenni le epoche. E' opportuna, quindi, un'indagine preliminare sui presupposti giusfilosofici e sistematici che orientano in vario modo le politiche criminali e penali rivolte al "nemico".

In chiave eminentemente critica può riportarsi un noto passo del celeberrimo saggio "*Dei delitti e delle pene*" di Cesare Beccaria: "*Apriamo le istorie e vedremo che le leggi, che pur sono o dovrebbero esser patti di uomini liberi, non sono state per lo più che lo stromento delle passioni di alcuni pochi, o nate da una fortuita e passeggera necessità; non già dettate da un freddo esaminatore della natura umana, che in un sol punto concentrasse le azioni di una moltitudine di uomini, e le considerasse in questo punto di vista: la massima felicità divisa nel maggior numero*"⁷.

La *passeggera necessità* apre – da tempo, come si può evincere dalla sbalorditiva capacità delle parole del marchese di Gualdrasco di resistere all'obsolescenza - una pericolosa breccia nell'ordinamento per l'ingresso di *stati di eccezione* legittimanti misure veicolate dalla sola contingenza del momento.

Può sin da ora evidenziarsi come la *necessità* che di volta in volta si individua non è poi così tanto *passeggera*⁸, posticipando, però, la trattazione analitica del tema ad una fase successiva del lavoro. Ciò che, invece, si vuole immediatamente sottolineare è il dato

⁶ D. PULITANÒ, *Il problema del diritto penale del nemico, fra descrizione e ideologia*, in Gamberini-Orlandi (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, 2007, p. 233.

⁷ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, nell'edizione della collana *Letteratura Italiana Einaudi*, (a cura di) R. FABIETTI, Milano, 1973, p. 5.

⁸ Il riferimento è alla c.d. "perenne emergenza", che – nella logica italiana – da situazione eccezionale si è trasformata in una realtà normativa permanente, immanente al sistema. Sul tema per tutti cfr. S. MOCCIA, *La perenne emergenza: tendenze autoritarie del sistema penale*, Napoli, 2000.

incontrovertibile della presenza costante, immanente al sistema, di “*emergenze*” con cui doversi confrontare. Ebbene, collocare sistematicamente (legittimandoli o meno) gli stati “*emergenziali*” ovvero gli stati di “*eccezione*”⁹ può risultare dirimente per l’indagine che ci si appresta a compiere.

Nel fare ciò, è imprescindibile il riferimento a Carl SCHMITT. Questi, probabilmente più di tutti, ha studiato (e legittimato) gli stati di eccezione. Certo è innegabile che ci siano delle connessioni tra il suo pensiero e le dottrine autoritarie, nella specie quella nazista, non valga ciò, però, a screditare la scientificità del suo lavoro, seppure oggi inevitabilmente criticabile. In particolare, il pensiero di SCHMITT lo si comprende se si accetta l’assunto, da lui stesso enucleato, per cui la categoria del “*politico*” sarebbe definibile nei termini dell’opposizione concettuale amico/nemico¹⁰. Il pensiero della lotta penetra l’attività politica e la connota maggiormente, fino a – radicalizzando detto pensiero – configurare la politica come guerra. SCHMITT non dice affatto che il “*nemico*” non sia una persona. Questi non è persona ingiusta, immorale, e tanto meno un criminale. Il nemico è semplicemente colui che si combatte per ragioni riguardanti la cosa pubblica. Da ciò ne deriva che la guerra è da considerarsi un valido strumento per la soluzione di controversie internazionali ed è sottratta a paradigmi di legalità rispetto al sindacato dei motivi riguardanti l’*an* del suo instaurarsi. Detto altrimenti, non è necessario, ed anzi totalmente inutile, domandarsi se la guerra è giusta oppure no. Questa è da considerarsi giuridicamente libera, come lo è la politica in generale. Vi è totale autonomia tra diritto e politica.

Orbene, in tale zona franca del diritto insistono gli stati di eccezione e la lotta politica. Non potrebbe essere altrimenti perché, secondo SCHMITT, “*sovrano è chi decide lo stato di eccezione*”¹¹: il carattere evidentemente politico della scelta sottrae la stessa a qualsiasi vaglio giuridico, persino quello di costituzionalità. Per avvalorare tale

⁹ Per una assunta differenza tra stati di “*eccezione*” e di “*emergenza*” cfr. G. AGAMBEN, *Stato di eccezione e stato di emergenza*, pubblicato in *quodlibet.it*, 30 luglio 2020. In estrema sintesi, l’emergenza è conservativa, mentre l’eccezione è innovativa. “All’emergenza si ricorre per rientrare quanto più presto è possibile nella normalità, all’eccezione si ricorre invece per infrangere la regola e imporre un nuovo ordine”. In realtà, la distinzione non ha alcuna base nel diritto – così Agamben - dal momento che nessuna Costituzione può prevedere il suo legittimo sovvertimento. “La distinzione è, secondo ogni evidenza, politica e sociologica e rimanda a un giudizio di valutazione personale sullo stato di fatto del sistema in questione, sulla sua stabilità o sul suo disfacimento e sulle intenzioni di coloro che hanno il potere di decretare una sospensione della legge che, dal punto di vista giuridico, è sostanzialmente identica, perché si risolve nei due casi nella pura e semplice sospensione delle garanzie costituzionali.”

¹⁰ C. SCHMITT, *Der Begriff des politischen* (1932), tr. it., *Il concetto di “politico”*, in Id., *Le categorie del “politico”*, Il mulino, Bologna, 1972, p. 101 ss. e 108 ss.

¹¹ C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveranität* (1922, 1934), tr. it., *Teologia politica*, in Schmitt, *Le categorie del “politico”*, cit., p. 33.

convincimento il teorico tedesco ricorre frequentemente nelle sue opere¹² al brocardo, reso noto da HOBBS, “*auctoritas, non veritas, facit legem*”, i.e. la legge resta subordinata al sovrano e alla politica. In perfetta coerenza con quanto sopra, SCHMITT contesta la legittimità della Corte costituzionale, non riconoscendole il ruolo di “custode della Costituzione”. Al contrario, essendo la materia costituzionale una materia politica, politico sarebbe dovuto essere l’organo di controllo, nella fattispecie il Presidente del Reich nella Germania di Weimar¹³.

Meno radicale è la posizione di un illustre Autore di estrazione illuministica, quale è Mario PAGANO, il quale comunque ammette che lo *stato di eccezione* possa giustificare una attenuazione delle garanzie tipiche del diritto penale comune: sarebbero ammissibili prove meno piene per i delitti politici col fine di reprimere gli attentati all’integrità dello Stato¹⁴.

In frontale contrasto, invece, con la tesi di Schmitt è quella di Hans KELSEN¹⁵. Questi, per quanto è qui d’interesse, ritiene fermamente che la politica ha fondamento e limiti costituzionali. Del pari il concetto di nemico non è extranormativo, ma presenta i medesimi limiti. Infatti, se si colloca all’infuori del “giuridico” il politico, impegnato nella sua lotta contro il nemico, si collocherà anche quest’ultimo nello stesso spazio: il nemico sarà fuori-legge. Diversamente, riconducendo l’attività sovrana entro i confini di ciò che è costituzionalmente giustiziabile¹⁶, si riconoscono garanzie – ineludibili in uno Stato sociale di diritto - anche al nemico.

In conclusione, non sembra potersi revocare in dubbio che discettare del diritto penale del nemico non ci affranca dai limiti legali, che vanno correttamente individuati e sono da considerarsi imprescindibili.

¹² C. SCHMITT, *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols* (1938), tr. it., *Il Leviatano nella dottrina dello Stato di Thomas Hobbes. Senso e fallimento di un simbolo politico*, in *Id., Scritti su Thomas Hobbes*, a cura di C. Galli, Giuffrè, 1986, p. 94 ss. e 102 ss.

¹³ C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung* (1931, 1969), tr. it., *Il custode della Costituzione*, 1981, p. 203 ss.

¹⁴ M. PAGANO, *Giustizia criminale e libertà civile*, con Introduzione di R. Rancinero, Roma, 2000.

¹⁵ H. KELSEN, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* (Die Justiz, 1930.31, p. 576 ss.), tr. it., *Chi deve essere il custode della Costituzione?*, in Kelsen, *La giustizia costituzionale*, 1981, p. 231 ss. e 239 ss.

¹⁶ Volendo contestualizzare l’affermazione e collocarla geograficamente nell’ordinamento italiano, il referente costituzionale è costituito dall’art. 54 Cost. che esige l’osservanza delle leggi e della Costituzione da parte di tutti i cittadini. Tale obbligo di fedeltà è dovuto nei confronti di norme espressive dei principi di democrazia solidaristica alla base dell’impianto costituzionale. Il dovere di fedeltà viene meno, quando le stesse leggi di cui si esige l’osservanza violano i principi fondamentali ai quali esse devono ispirarsi. Per una tale lettura biunivoca dell’obbligo di fedeltà ex art. 54 Cost. cfr. S. MOCCIA, *Ordine pubblico* (disposizioni a tutela dell’), in *Enc. giur. Treccani XXII*, Roma, 1990, pp. 5-6 e S. MOCCIA, *Diritto penale tra essere e valore, funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992, p. 96.

2. Günther Jakobs: il nemico come “non persona”

Nell'indagine sin qui svolta non si giunge mai a negare dignità di “persona” al nemico, come, di contro, fa JAKOBS. Questi teorizza un diritto penale del “nemico”¹⁷ fondato sulla contrapposizione con il diritto penale del “cittadino”, unico reale titolare di diritti, oltre che di doveri. Per comprendere questa formula (diritto penale del cittadino/diritto penale del nemico) occorre approfondire il pensiero di JAKOBS, avendo riguardo tanto al metodo quanto ai contenuti.

In particolare, l'Autore afferma, insistentemente nelle sue opere, di effettuare una pura rappresentazione della realtà normativa, scevra di motivi politici condizionanti. Si tratterebbe, in altri termini, di un'istantanea del “diritto vigente”. Emerge, sin da ora, la tendenza di JAKOBS a prediligere l'effettualità nella sua concezione del diritto: quest'ultimo, appunto, non sarebbe pura normatività (che “*fa vita a sé*”¹⁸), ma normatività realizzata “*nel complesso ed in misura rilevante*”¹⁹. Il dato della vigenza della norma è, così, centrale e strettamente connesso all'effettività sociale. Detto altrimenti, la norma è vigente sia se evita che si commettano reati, sia se reagisce alla sua violazione, affermandosi in via controfattuale. Il diritto, secondo JAKOBS, ha appunto nella sua vigenza (piuttosto che nella tutela dei beni dei consociati) il proprio scopo, che si intende raggiunto nelle due ipotesi appena descritte (con limitato riferimento al diritto penale, allorché il diritto impedisca la commissione di reati o reagisca, nel complesso e in misura rilevante, alla loro realizzazione). Quando, al contrario, la norma è “infinitamente controfattuale”, ovvero sia è costantemente disattesa (*i.e.* costantemente violata e non ripristinata con adeguata reazione sanzionatoria) e risulta priva di “effettività”, deve dirsi non vigente.

Analogamente, la persona perde la sua capacità di essere titolare di diritti, qualora, *in misura rilevante*, faccia venir meno l'aspettativa di un suo comportamento conforme al diritto²⁰. In questo modo, il cittadino perde il suo *status* e diventa un “nemico”, che non va più trattato come persona.

Da qui la contrapposizione diritto penale del “cittadino”/diritto penale del “nemico” già menzionata: al delinquente “normale” vanno riservati tutti i diritti del cittadino,

¹⁷ JAKOBS, *Diritto penale del nemico? Una analisi sulle condizioni delle giuridicità*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, 2007.

¹⁸ JAKOBS, *Diritto penale del nemico?*, cit., p. 111.

¹⁹ JAKOBS, *Diritto penale del nemico?*, cit., p. 110.

²⁰ JAKOBS, *Diritto penale del nemico?*, cit., p. 112.

consentendogli anche la reintegrazione nel patto sociale. Al delinquente per convinzione, invece, che si colloca al di fuori dell'ordine sociale non si può applicare un diritto dialogico. In questo senso egli non è una persona.

Per quanto riguarda, poi, una corretta perimetrazione della “misura rilevante” di disobbedienza sufficiente a trasformare il cittadino in nemico, ci si può riferire a ROUSSEAU²¹ e FICHTE: aderendo al loro pensiero contrattualistico, la rottura del patto sociale attuata con il delitto farebbe perdere al cittadino il suo *status*. Ancora, ed in maniera più coerente con il sistema ideato da JAKOBS, opportuno è il richiamo alle posizioni di HOBBS e di KANT.

Secondo il primo si giungerebbe allo stesso esito solo nel caso di alto tradimento. Nel dettaglio, HOBBS²² distingueva tra *cittadino che delinque* e quello *reo di alto tradimento*. Il cittadino viene condannato secondo legge; il delinquente politico, invece, viene combattuto come nemico. Il primo cerca un singolo ed isolato vantaggio, ma non mette in discussione il potere centrale; il secondo, invece, combatte contro il principio. Per HOBBS, quindi, come per JAKOBS, un avversario per principio va trattato diversamente, in quanto nemico, da un cittadino, che occasionalmente ha violato il precetto penale.

Per il pensiero di KANT valgono considerazioni analoghe, in funzione della identità di *ratio*: la perdita dei diritti di cittadino o di persona, secondo il pensatore tedesco, derivano dal costituire l'ormai nemico una minaccia costante alla sicurezza.

Ebbene, detto diritto penale del nemico, diverso e necessariamente ben distinguibile²³ da quello del cittadino, ha connotati eccentrici rispetto al diritto penale “generale”. Diversa è, certamente, la funzione della sanzione penale. Nei confronti del cittadino la pena, come preannunciato, è funzionale alla riaffermazione della vigenza della norma, scrive JAKOBS “*Nella normalità dei casi di delitto la pena è una forma di risarcimento del danno che viene riscosso coattivamente nei confronti della persona del delinquente: la pena è contraddizione del fatto illecito compiuto dal reo – è ovvio – e inflizione di dolore, e questo dolore è dosato in modo tale che la sicurezza cognitiva della norma infranta non venga pregiudicata a causa del fatto delittuoso accaduto*²⁴”.

²¹ JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, a cura di Roberto Gatti, 3^a ed., Milano, 2010.

²² JAKOBS, *Diritto penale del nemico?*, cit., p. 116.

²³ Jakobs ritiene necessario evitare contaminazioni tra il diritto penale del cittadino e quello del nemico. Si tratterebbe, in particolare, di due categorie comunicabili.

²⁴ JAKOBS, *Diritto penale del nemico?*, cit., p. 116.

Diversamente, avendo riguardo al nemico, la prospettiva cambia. Il diritto penale del nemico è, appunto, un diritto che guarda al futuro (per neutralizzare pericoli) e non al passato (per riaffermare la vigenza di una norma).

La pena da irrogare al nemico è neutralizzazione pura, assolve una marcata funzione special-preventiva negativa²⁵. Il diritto penale qui assolve a funzioni di polizia²⁶.

Per quanto riguarda, poi, i limiti di legittimità del diritto penale del nemico, JAKOBS considera l'applicazione dello statuto ideato per il nemico una *extrema ratio*, cui si ricorre allorquando sia necessario e, del pari, l'azzeramento delle garanzie – anche quelle più essenziali ed ineludibili in uno Stato di diritto – si osserva in caso di *necessità*. La portata della deroga al diritto delle “persone”, quindi, è segnata da non meglio precisati canoni di *necessità*.

In conclusione, secondo l'Autore tedesco, di fronte al nemico è indispensabile poter rinunciare ai presidi garantistici dello Stato di diritto, inadeguato – per la sua dolcezza²⁷ – ad ingaggiare una lotta contro lo stesso, che persegua il ripristino del diritto del cittadino alla sicurezza. Quindi, in nome della sicurezza – che, per JAKOBS, altro non è che una manifestazione del “*diritto alla condizione della effettiva vigenza del diritto*” – si sacrifica lo *status* di “persona” del nemico, da neutralizzare a tutti i costi.

3. Diritto penale “del nemico” e diritto penale “di lotta”

In tale dibattito – e non solo – voce autorevolissima è quella di Massimo DONINI. Questi è più volte intervenuto sul tema²⁸, animando ed arricchendo il confronto, comunque sempre vivo in dottrina.

Particolarmente interessante è la sua sistematizzazione del diritto penale “*qualificabile come di lotta, di emergenza o del nemico*”²⁹ in cinque forme principali, da far confluire in tre concezioni/significati differenti del “nemico”.

²⁵ Sulla funzione di prevenzione speciale negativa della pena cfr. GROLMAN, *Grundsätze der Criminalrechtswissenschaft*, I ed., Giessen, 1978.

²⁶ JAKOBS, *Diritto penale del nemico?*, cit., p. 117.

²⁷ Per una prospettiva diametralmente opposta, cfr. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, cit., Cap. 27, p. 66 ss.

²⁸ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”*, in Cassazione Penale vol. n. 46 fasc. n. 2/2006; ID., *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, cit., p. 131 ss.; ID., *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 2/2007, pp. 55-87; ID., *Diritto penale di lotta*, in AA.VV., *El estado actual del las ciencias penales, Homenaje a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia 1827-2007*, a cura di A. Luis Calle Calderón, Universidad de Antioquia, Grupo Editorial Ibañez, Medellín, Bogotá, 2009, pp. 153-186; ID., *Sicurezza e diritto penale*, in Cass. Pen., 2008, 3558-3572.

Una di queste è proprio quella che deriva dall'applicazione delle premesse teoriche di JAKOBS, sopra descritte. Ebbene, è questa, secondo l'Autore, l'accezione più radicale, secondo cui – come si è avuto modo di osservare – il nemico è una “non persona”. Rinviano al paragrafo precedente per il contenuto di questo (uno di tre) significato del “diritto penale del nemico”, è possibile qui dare evidenza delle conseguenze, storicamente accertate, che si producono, allorquando si acceda a tesi del tipo di quella di JAKOBS.

In chiave critica, DONINI ricorda che considerare “non cittadini” taluni, sottraendogli lo *status* normale di persone, è ciò che in passato è stato fatto con i neri americani. In particolare, si cita la tristemente nota pronuncia della *Supreme Court* degli Stati Uniti nel caso *Dred Scott v. Stanford* del 1857, in cui si è esclusa l'estensione dei diritti di cittadinanza dei bianchi ai *negri* di discendenza africana.

Del resto, lo stesso concetto classico di schiavitù è legato ad uno statuto giuridico di non-persone.

Tranciante è di certo l'elencazione di esempi storici di regimi giuridici costruiti sul modello in parola. In questi si può notare la prevalenza del ricorso a misure amministrative o di polizia rispetto a quelle penali ed un inevitabile affievolimento delle garanzie giurisdizionali. E' appena il caso di rilevare che tali misure³⁰ assumeranno nel corso della trattazione un ruolo centrale e legittimeranno – insieme ad altre argomentazioni – l'attribuzione dello *status* di “nemico” al “tifoso violento”. Scrive Donini: “*Il nemico, infatti, lo si aggredisce molto meglio attraverso comportamenti di fatto, o strumenti di polizia, che non mediante atti giurisdizionali.*”³¹

Venendo agli esempi, l'ingresso nei *lager* nazisti per comunisti, avversari politici, ebrei ed altri soggetti “pericolosi” e “nemici” avveniva con un provvedimento amministrativo di “*Schutzhaft*”, ovverosia un arresto per la tutela della società, attuato in via amministrativo-poliziesca, senza controllo giurisdizionale e senza termine di durata.

Ancora, il “*Patriot Act*” statunitense, entrato in vigore poco più di un mese dopo l'attentato dell'11 settembre 2001, è un provvedimento complesso, che nasce come legge temporanea ed eccezionale, chiaramente ispirato alla logica amico-nemico. Si introduce – tra le altre cose – una detenzione amministrativa senza motivazione per sette giorni, periodo

²⁹ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 700.

³⁰ Ci si riferisce alla misura di prevenzione “atipica” del D.A.SPO. ex art. 6 co. 1, L. 13 dicembre 1989, n. 401.

³¹ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 715.

poi esteso a novanta giorni, comunque prorogabile più volte. A fugare ogni dubbio circa la pretermissione di garanzie giurisdizionali è la facoltà di tenere segrete le ragioni della temuta minaccia per la sicurezza nazionale. Tali detenzioni, insomma, si fondano su uno “stato d’eccezione” giustificato alla luce dell’emergenza terroristica e da un parallelo etichettamento del “nemico”, autore pericoloso a prescindere da uno specifico fatto di reato. In sostanza, si introduce³² una giurisdizione di tipo militare per i terroristi ed i loro sostenitori. Il “combattente nemico”, fiancheggiatore o membro (o sospettato di essere tale) di Al Qaeda è un combattente “illegale”, una “non persona” direbbe JAKOBS, e perciò non è soggetto all’applicazione dei diritti previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1949. Si tratta dell’introduzione di Tribunali e detenzioni speciali, come quelli realizzati a Guantanamo, presso Cuba, patente esempio di applicazione della logica nemico/cittadino.

In considerazione di ciò, DONINI, criticando duramente l’utilizzo di *“una pena senza diritto”* quale è la misura amministrativa, sottratta all’applicazione di fondamentali garanzie giurisdizionali (e non) e funzionale a neutralizzare il “nemico”, ritiene che questo non sia diritto penale, ma *“violenza”*. Quindi, *“questo tipo di diritto del nemico, oltre a non dover esistere, certo non deve comunque entrare a inquinare, anziché a preservare surrettiziamente, le garanzie del sistema punitivo ordinario”*³³.

Proseguendo, una seconda concezione del “diritto penale del nemico” è individuata da DONINI, come rispondente ad una logica “d’autore”, *“affrancata dalla retribuzione e dalla colpevolezza”*.

In questo secondo gruppo l’Autore iscrive ben tre forme di un diritto penale che può definirsi di lotta, di emergenza e soltanto in parte del nemico.

E’ bene chiarire sin da ora che è proprio con riferimento a queste fattispecie che DONINI ipotizza aperture legittimanti verso logiche d’autore, nei limiti di cui si dirà fra breve, distinguendo un diritto penale di “lotta” consentito da quello del “nemico” da stigmatizzare senza remore.

Come si preannunciava, si polarizzano intorno a tale concezione del diritto penale del “nemico” tre aree normative: *a)* quella delle misure di sicurezza; *b)* quelle che riguardano “emergenze” storicamente e geograficamente circoscritte, da cui deriva l’individuazione di peculiari tipi d’autore (l’ambito di riferimento è quello dei delitti politici, terroristici,

³² Il 13 novembre 2001 il Presidente Bush emana il *president Issues Military Order*.

³³ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”*, cit., p. 717.

mafiosi e della criminalità organizzata); c) quelle con cui si effettua una vera e propria “*criminalizzazione della guerra*”³⁴.

Tutte e tre queste forme sono accomunate dall’essere una “costante” dei sistemi penali, pur se introdotte da interventi penali che si professano emergenziali, *ergo* funzionali a disciplinare un fenomeno transeunte. Altro carattere comune è, certamente, la prevalenza in questi settori delle funzioni specialpreventiva e generalpreventiva della pena nella loro accezione negativa: rispettivamente neutralizzazione e deterrenza.

In questo suo significato (il secondo della nostra trattazione) il diritto penale del nemico si atteggia come “*un diritto penale non della colpevolezza, né della retribuzione, ma della pericolosità, della prevenzione e dello stigma*”³⁵.

Omettendo l’approfondimento delle singole tipologie di detto gruppo, è tuttavia opportuno comprendere come ed in che misura DONINI intenda legittimare alcuni interventi dallo stesso definiti di “lotta”, che incidano proprio su queste materie.

Ebbene, non è di sicuro la “costante” presenza nei diversi sistemi penali a renderli per ciò solo legittimi³⁶. Del pari vero è che la loro presenza è un dato di fatto che, secondo l’Autore, non può più essere relegata esclusivamente ad oggetto di critica negativa da parte della dottrina. Quello spazio vuoto lasciato da anni di critiche unidirezionali va colmato con un’adeguata indagine sui sottosistemi che nel corso degli anni si sono creati originando un autentico *diritto penale differenziato*. In particolare, è opportuno distinguere “*fra spazi legittimi di un diritto penale di lotta e spazi illegittimi di un vero diritto penale del nemico*”³⁷.

Ciò non è semplice se si considera che la netta divisione cittadino/nemico non è ravvisabile *in rerum natura* e che la realtà effettuale ci consegna un dato differente: esistono tante scale di grigi e risulta, quindi, più confacente un approccio *fuzzy*³⁸ che riconosca – anche e soprattutto a fini legittimanti – forme sfocate intermedie tra i due “nitidi” poli opposti. Secondo la stessa logica di ibridazione, il diritto penale del fatto e dell’autore sono inseparabilmente uniti.

³⁴ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 701.

³⁵ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 701.

³⁶ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 717.

³⁷ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 727.

³⁸ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 697.

Tanto premesso, può legittimarsi, secondo DONINI, un *diritto penale della pericolosità*, orientato anche all'autore oltre che al fatto. Parimenti legittimo sarebbe un intervento dinamico di contrasto rispetto a fenomeni criminali organizzati. Occorrerebbero sì riforme³⁹, ma il carattere dialogico che comunque connota queste aree fa sì che non si trascenda (sempre e comunque) nel diritto penale del nemico puro e che sia possibile riconoscere al reo le garanzie costituzionali dovute e, al contempo, perseguire fini di "lotta".

La "lotta" legittima è, quindi, quella che non calpesta le garanzie costituzionali (pur connotandosi per una spiccata, ma non esclusiva, funzione di neutralizzazione e *deterrence*) e che minaccia l'"esclusione", ma consente sempre una nuova "inclusione" sociale. Per fare ciò la "lotta" conosce momenti di maggiore intensità ad opera del pubblico ministero (o comunque della parte pubblica) e nella fase delle indagini, mentre scompare, *rectius* deve scomparire, se il fenomeno lo si osserva dalla prospettiva del giudicante ed in particolare nella fase del dibattimento.

Ebbene, volendo razionalizzare il pensiero di DONINI, occorre aver chiaro che tanto il *diritto penale del nemico* (illegittimo) quanto quello "*di lotta*" (parzialmente legittimo) si collocano nel solco del *diritto penale dell'autore*.

Certamente in quello del nemico a pieno titolo vi rientra quello jakobsiano (nemico come non-persona), mentre quello della *pericolosità* e quello che si rivolge a peculiari fenomeni criminali organizzati, a certe condizioni e con alcune necessarie riforme, può essere legittimato in ossequio a logiche di "lotta".

Seguendo DONINI, resta da sistematizzare un terzo tipo di diritto penale del nemico, così individuando la quinta ed ultima forma immaginata dall'Autore. Questa è quella individuata dall'uso strumentale che talvolta si fa del "diritto penale del fatto" in funzione simbolico-espressiva ovvero con funzione di "lotta" contro il "male" commesso da un tipo normale d'autore.

Questa forma è probabilmente la più insidiosa, perché non si palesa come tale e surrettiziamente introduce nel sistema "logiche d'autore" mosse da fenomeni populistici.

³⁹ Donini, ad esempio, con riferimento alle misure di sicurezza, ne propone l'abolizione per gli adulti responsabili (quindi già candidati a pena), limitandone l'applicazione a minorenni e infermi di mente. Ciò è quanto prevedono alcuni Progetti di riforma del codice penale: Progetto Pagliaro (1992), Progetto Grosso (2000), Progetto Nordio (2004).

Qui il diritto penale “ordinario” si trasforma da strumento di tutela e di giustizia in “*una pura arma sociale*”⁴⁰.

In particolare, scrive DONINI: “*quando l’autore di un qualunque, per quanto grave, tipo di reato diventa improvvisamente un bersaglio della stampa o dell’opinione pubblica per ragioni contingenti, che non dipendono dalle sue anomalie tipologiche di autore, ma da un’estemporanea recrudescenza punitiva verso un certo tipo di fatti, in quell’istante il diritto penale è strumentalizzato in funzione della lotta contro un nemico, per esprimere la riaffermazione dei valori e dei beni offesi e la lotta contro chi li aggredisce: per colpire i fatti, si etichettano come nemici i loro autori, strumentalizzando la loro persona*”⁴¹.

Detto altrimenti, si punisce (prima e/o di più) l’autore per reprimere il fenomeno, selezionato secondo gli indirizzi dettati dai *mass media*. Quindi, se le scelte di politica criminale a monte sono indebitamente condizionate da ragioni populistiche, il fondamentale principio di offensività/materialità (e non solo) scolorisce. Ciò che conta è “fare male e paura”. Di conseguenza, esplodono le funzioni di *deterrence* e di neutralizzazione della sanzione criminale: “*la lotta contro un fenomeno piega il diritto a scopi che ne stravolgono le funzioni di garanzia*”.

Per questi motivi DONINI stigmatizza tale approccio sistematico, *rectius* fenomeno della realtà effettuale, ritenendolo “*privo di legittimazione scientifica e politica*” e da tenere “*al di fuori della cultura del giudice*”. Detto altrimenti, è una forma di diritto penale del nemico, *i.e.* illegittima.

Tale tendenza è analizzata *funditus* anche da David GARLAND⁴². Questi evidenzia come la crescente paura nei confronti dei nuovi soggetti pericolosi spiega la svolta verso “*politiche punitive di stampo populista*”. Il ceto medio individua in detti soggetti i nemici della sicurezza, ghettizzandoli e ripudiando l’ideologia dello Stato sociale. Si assiste, a furor di popolo, ad una “*ricomparsa del controllo sociale attraverso la punizione*” e ad una crescente “*politicizzazione della politica criminale*” ad opera di politici e legislatori. Sul punto si tornerà, osservandolo con riguardo alla schizofrenica (quanto costante) attività legislativa in materia di sicurezza negli stadi e negli impianti sportivi in generale.

⁴⁰ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 708.

⁴¹ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”, cit.*, p. 708.

⁴² D. GARLAND, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporanei*, trad. it., Milano, 2004.

Il clima di emergenza - ingenerato dalla paura, alimentata *ad hoc* da una interessata classe politica – origina, a sua volta, una caccia alle streghe, una guerra al mostro, che mette tutti d'accordo: si richiedono a gran voce punizioni esemplari. Queste, però, nella quasi totalità dei casi si rivelano assolutamente disfunzionali alla neutralizzazione delle cause del male avversato.

Orbene, è opportuno rilevare sin da subito che è proprio questo lo schema che ci sembra essere ripercorso (e riproposto ciclicamente ad ogni “grave incidente”⁴³) per “reprimere” il fenomeno della violenza perpetrata in occasione di manifestazioni sportive.

Ritenendo conclusa – senza pretese di esaustività - la prospettazione delle differenti concezioni del diritto penale del nemico, prima di declinare tali premesse teoriche con perspicuo riferimento al “tifoso violento”, siano consentite alcune osservazioni critiche, da cui ricavare una scelta di metodo per la trattazione che segue.

4. Logiche d'autore al vaglio del diritto penale costituzionalmente orientato

Ebbene, per quanto riguarda il pensiero di SCMHITT, ci si può limitare a quanto già tempestivamente eccepito da KELSEN: non può la materia politica considerarsi extra-normativa ed addirittura fuori dai confini di giustiziabilità costituzionale. La politica rinviene nella Costituzione⁴⁴ fondamento e limiti. Questo, senza dubbio alcuno, rappresenta per noi un punto fermo. Da ciò l'immediato corollario: il nemico non è fuori-legge, perché chi lo contrasta è soggetto a quella stessa legge.

Tanto premesso, non possiamo che porci in posizione critica nei confronti delle provocatorie riflessioni di JAKOBS.

Dal punto di vista metodologico, per dirla con Domenico PULITANÒ⁴⁵, la pretesa di JAKOBS di presentare la sua idea di diritto penale del nemico come puramente descrittiva è “*mascheramento ideologico*”. Sostenere che non a tutti gli uomini va applicato lo statuto di garanzie (anche le più essenziali) proprio di una “persona” ha incontrovertibilmente valore normativo, prescrittivo e, di certo, non descrittivo. Con riferimento, poi, al contenuto, oltre a

⁴³ Ci si riferisce ad eventi tristemente noti e legati a fenomeni di violenza consumati in occasione di manifestazioni sportive, puntualmente oggetto di “speculazioni” giornalistiche e, quindi, politiche *ex post*. Di queste si fornirà un'elencazione significativa nel prosieguo della trattazione.

⁴⁴ Intendendo per essa qualsiasi Carta che inderogabilmente sancisca principi e diritti/doveri fondamentali di uno Stato di diritto

⁴⁵ D. PULITANÒ, *Il problema del diritto penale del nemico, fra descrizione e ideologia*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico, cit.*, p. 234.

rinvia all'analisi delle nefaste conseguenze applicative (v. *supra* Parte I, Cap. I, § 3), storicamente verificate, che derivano dall'adozione di teorie che aderiscono all'idealtipo del "nemico" come "non-persona", è possibile affermare – senza tema di smentita – che una tale ricostruzione (e non mera descrizione) del sistema è incostituzionale. Si scontra, quindi, con un limite che, già sopra, abbiamo ritenuto invalicabile.

In particolare, ridurre l'uomo a cosa (non-persona) vuol dire sottrargli il diritto alla vita, le garanzie minime, esporlo a (a questo punto) "legittime" torture. Come acutamente rilevato da Antonio CAVALIERE⁴⁶, viene meno anche il diritto ad essere punito solo in base ad una legge (principio di legalità) o solo per un fatto (principio di materialità-offensività).

Scrivono ROXIN: *"un diritto penale speciale per determinati gruppi di persone (...) che ne negasse lo status di persone, cozzerebbe contro numerosi e centrali principi costituzionali: la dignità dell'uomo, il principio di colpevolezza, il principio dello stato di diritto (che comprende l'uguaglianza di trattamento davanti alla legge), il principio del fatto (perché il diritto penale del nemico sarebbe un diritto penale d'autore) e la presunzione di non colpevolezza."*⁴⁷ Potrebbe, di certo, aggiungersi che la "pena" riservata al nemico sarebbe priva di quel carattere positivo di non desocializzazione, risocializzazione e rieducazione di cui all'art. 27 co. 3 Cost.

Poi, criticabile (e irrealistica) ci sembra la pretesa di distinguere nettamente – senza zone d'ombra - lo spazio applicativo dedicato al nemico da quello dedicato al cittadino, ancor di più se si considerano i fumosi criteri discretivi individuati da JAKOBS. Così come pecca di determinatezza il criterio della *necessità*, che andrebbe a legittimare il *quantum* della deroga portata dal diritto penale del nemico al diritto penale (generale) del cittadino.

Ci si trova, quindi, allineati con DONINI per quanto riguarda l'impossibilità e l'inopportunità di utilizzare le coordinate tracciate da JAKOBS.

Si ritengono doverose, invero, riflessioni ultronee circa il c.d. diritto penale di "lotta"⁴⁸ teorizzato dallo stesso DONINI.

⁴⁶ A. CAVALIERE, *Diritto penale "del nemico" e "di lotta": due insostenibili legittimazioni per una differenziazione, secondo tipi d'autore, della vigenza dei principi costituzionali*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, cit., p. 276.

⁴⁷ ROXIN, *Strafrecht, AT, Bd. I, Grundlagen – Der Aufbau der Verbrechenslehre*, IV ed., München, 2006, p. 56.

⁴⁸ Ci si riferisce al secondo significato (nell'ordine di trattazione da noi sopra proposto) attribuibile al diritto penale del nemico secondo Donini.

Come sopra rilevato, l'Autore giunge a legittimare parzialmente una sorta di forma "blanda" di diritto penale del nemico, definito "di lotta", in cui sia centrale la prevenzione della pericolosità, predominante sulla retribuzione della colpevolezza. Ebbene, ci sembra opportuno esplicitare alcune perplessità circa la legittimazione di un diritto penale *orientato all'autore*.

Nel dettaglio, non è chiaro in che misura debba intendersi legittimato un sistema, *rectius* sottosistema, così strutturato. L'ideatore di tale tesi, infatti, non definisce in maniera chiara i limiti che dovrebbe individuare il "*parzialmente*" utilizzato per indicare la quantità di ciò che si intenderebbe consentito. Ci si chiede, quindi, quale sarebbe la "parte" di lotta legittima, che non sfocia in un diritto penale del nemico puro e da stigmatizzare. Non riteniamo che logiche *fuzzy* – evidenziate dalla realtà esperienziale – "sfocando" anche il *discrimen* tra diritto penale del fatto e dell'autore valgano a giustificare un *garantismo differenziato*. Non riteniamo che l'art. 27 co. 3 Cost. conosca differenziate intensità di applicazione a seconda del tipo d'autore, come – di contro – sarebbe imposto da una predominanza per il nemico delle funzioni di neutralizzazione e *deterrence* della sanzione. Allo stesso modo l'art. 27 co. 1 Cost. (da leggersi in combinato disposto con il succitato co. 3, *cit.*) impone la necessaria compresenza nell'illecito penale del disvalore d'evento e del disvalore d'azione, non ammettendosi sottosistemi che derogano⁴⁹ a tale fondamentale acquisizione della concezione personale dell'illecito⁵⁰.

Non si ritiene necessario approfondire ulteriormente tale "concezione" essendo espressamente riservata (e *parzialmente* legittimata) a categorie tipologiche d'autori individuate per l'eccezionale pericolosità (criminali-pazzi, recidivi, appartenenti ad associazioni a delinquere, anche di stampo mafioso e/o terroristico).

Più confacente all'indagine che si ha intenzione di svolgere è la terza (nel nostro ordine di trattazione) concezione enucleata da DONINI, che ha riguardo ad un tipo "normale" d'autore.

Il "sottosistema" oggetto della nostra analisi è, invero, costruito intorno a soggetti (i tifosi) che quasi sempre svolgono una normale vita di relazione, estranei a consolidati

⁴⁹ In tal senso, derogatorie si considerino alcune "pene" mascherate da misure di prevenzione ovvero fattispecie penali a tutela particolarmente anticipata, vuoi nella forma dei delitti di attentato e vuoi in quella di incriminazioni *ad hoc* di organizzazioni, associazioni ed altri tipi di condotte prodromiche.

⁵⁰ S. MOCCIA, *Diritto penale tra essere e valore, funzione della pena e sistematica teleologica*, *cit.*, p. 141 ss.

circuiti criminali. La “pericolosità sociale” di cui trattasi e da neutralizzare è *sui generis*, oltre che sovrastimata come si avrà modo di dimostrare.

Orbene, ineccepibile ci sembra la condanna (e gli altri rilievi critici sopra riportati) – a cui ci associamo – “pronunciata” da DONINI nei confronti di una concezione del diritto penale del nemico, così fortemente orientata al c.d. populismo penale.

Tutto ciò considerato, nonostante gli apprezzabilissimi sforzi profusi, a ben vedere, ci sembra che il diritto penale del nemico non sia suscettibile di precise razionalizzazioni, né di differenziazioni dogmatiche e sistematiche. La materia *de qua* è una fenomenologia giuridica “*liquida e magmatica*”, come magistralmente sostenuto da Giovanni FIANDACA, “*decifrabile più con gli occhiali del sociologo e del criminologo di quanto non sia minuziosamente ricostruibile con quelli del giurista positivo assuefatto a classificazioni formali dai contorni abbastanza netti.*”⁵¹ D’altra parte anche nel diritto penale “generale”, a seconda delle contingenze, sarà possibile cogliere nella realtà effettuale un approccio simile a quello caratterizzante il diritto penale del nemico. Un reato, se commesso in maniera particolarmente efferata, può far sì che il suo autore assurga a nemico della società, a prescindere dalla sua struttura normativa, che può non presentare eccentricità rispetto a modelli ordinari di incriminazione. Ciò valga a corroborare la tesi dell’impossibilità di precisi inquadramenti.

Ad ogni modo, “il diritto penale del nemico” resta incontrovertibilmente una realtà presente – ed anche in misura rilevante – in più di un ordinamento contemporaneo. E’, quindi, opportuno farne oggetto di riflessione e studiarlo, pur senza pretese di sistematizzazione. Se si assume, come riteniamo opportuno, che sia lo stesso diritto penale del nemico un nemico di cui “levigare” le asperità incostituzionali, sarà di certo necessario “*conoscerlo meglio per combatterlo più efficacemente.*”⁵² Fuor di metafora, riteniamo – al netto di categorizzazioni – che sia indispensabile saper riconoscere un diritto penale del nemico⁵³ quando lo si ha davanti. Così individuato, sarà possibile il suo raffronto con i principi che reggono il c.d. diritto penale costituzionalmente orientato, indissolubile - nella

⁵¹ G. FIANDACA, *Diritto penale del nemico. Una teorizzazione da evitare, una realtà da non rimuovere*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, cit., p. 194.

⁵² G. FIANDACA, *Diritto penale del nemico. Una teorizzazione da evitare, una realtà da non rimuovere*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, cit., p. 179.

⁵³ Ovvero di lotta o dell’autore o della pericolosità, dello stigma e della neutralizzazione, come dir si voglia.

sua funzione di “*Magna Charta*” del reo - al cospetto di qualsivoglia “sottosistema”, pure reclamato a gran voce da orientamenti “punitivo-populistici”.

Per diritto penale costituzionalmente orientato intendiamo, seguendo l’insegnamento di Sergio MOCCIA⁵⁴, un diritto penale informato all’assetto costituzionale dello stato sociale di diritto, che, anche di fronte ad aggressioni di estrema gravità, impone il rispetto dei principi di legalità, determinatezza e tassatività (artt. 25 co. 2 e 13 Cost.), di personalità della responsabilità penale (art. 27, co. 1 Cost.), di proporzione e ragionevolezza (art. 3 Cost.), di sussidiarietà (artt. 2, 3, 13, 25, co. 2 e 3 Cost.), di offensività (artt. 13, 25, co. 2 e 3, 27, co. 3 Cost.), di materialità (artt. 19 e 25, co. 2 Cost.), di tutela della dignità umana (artt. 2, 3, co. 1, 27, co. 1 e 3, 32, co. 2, 41, co. 2 Cost.). In ambito processuale, possono ricordarsi i principi di “naturalità” del giudice (art. 25, co. 1 Cost.), di presunzione di non colpevolezza (art. 27, co. 2 Cost.), di inviolabilità dei diritti della difesa (art. 24 Cost.), di soggezione alla legge (art. 101, co. 2 Cost.), di obbligo della motivazione (art. 111 Cost.), di obbligatorietà dell’azione penale (art. 112 Cost.). Deve, infine, darsi conto della funzione di integrazione sociale da riconoscere alla sanzione criminale, comprensiva degli aspetti positivi della prevenzione speciale e generale, normativamente dedotta dagli artt. 27 co. 3 e 1, 3 co. 2, 4, 34 Cost., a cui normativa e prassi giurisprudenziale vanno orientate.

Se queste sono le chiare coordinate del diritto penale teleologicamente orientato ai principi normativi dello stato sociale di diritto⁵⁵, contenuti nella Carta costituzionale, meno agevole è rintracciare l’altro termine del nostro rapporto: il diritto penale del nemico, nelle sue cangianti ed apparentemente inafferrabili forme. Per fare ciò utilizzeremo, seguendo ancora una volta FIANDACA, alcuni *indicatori diagnostici* del fenomeno, che ci orienteranno nella ricerca e ci daranno evidenza di un vero e proprio diritto penale del nemico, armato contro il “tifoso violento”. Tali indicatori insistono su piani diversi: *esterni o eso-penalistici* ed *interni o endo-penalistici*⁵⁶, a seconda che siano esterni od interni alla logica penalistica assunta in una accezione stretta.

Ecco la nostra dichiarazione di intenti: in un primo momento accerteremo la sussistenza di un “sottosistema” - orientato a logiche del nemico – imperniato sul “tifoso violento”. Nel farlo partiremo dall’analisi dei criteri *eso-penalistici*, con particolare riguardo

⁵⁴ S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 15.

⁵⁵ Cfr. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in Nss.D.I., XIX, Torino, 1973, p. 8 ss.

⁵⁶ G. FIANDACA, *Diritto penale del nemico. Una teorizzazione da evitare, una realtà da non rimuovere*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, cit., p. 182.

alla *percezione sociale* – condizionata dai *mass media* e strumentalizzata populisticamente dall'apparato politico - da parte dei cittadini del grado di pericolosità dei fenomeni di violenza consumata in occasione di manifestazioni sportive. Proseguiremo, poi, con l'indagine dei criteri *endo-penalistici*, che fungeranno da utile strumento di rilevazione del grado di deroga portato dal “sottosistema” *de quo* al sistema generale. Si tenterà, infine, di interpretare il tipo di rapporto (di compatibilità/incompatibilità, parziale o totale) intercorrente tra detto “sottosistema” ed il diritto penale costituzionalmente orientato, prospettando – se del caso – riforme che ne favoriscano la compatibilità.

Capitolo secondo

Populismo penale e fenomeno ultras

SOMMARIO: 1. Gli indicatori eso-penalistici del diritto penale del nemico; 1.1 ... In particolare, l'indicatore di matrice populistica; 2. Il populismo "politico"; 2.1 Il populismo penale; 3. Il microcosmo del "tifo organizzato"; 3.1 Il "tifo violento": un po' di storia; 3.1.1 *L'hooliganism* in Gran Bretagna; 3.1.2 Il fenomeno ultras: le origini e l'evoluzione storica; 3.1.2.1 L'omicidio di "Spagna" ed il raduno di Genova del 1995; 3.1.2.2 Istituzioni e forze dell'ordine vs ultras. Uno scontro perenne tra incomprensioni e repressione; 3.1.2.3 Gli ultimi anni; 3.2 L'analisi socio-criminologica del "teppismo calcistico"; 4. La demonizzazione e strumentalizzazione del "tifoso violento"; 4.1 Un episodio emblematico e brevi considerazioni.

1. Gli indicatori eso-penalistici del diritto penale del nemico

Gli indicatori diagnostici *de quibus* sono quelli che ci consentono di rilevare il fenomeno del diritto penale del nemico. Sono, quindi, degli indici sintomatici dello stesso e possono coesistere tutti o essere presenti soltanto in parte. Inoltre, possono denotare con maggiore o minore intensità la presenza di logiche d'autore del tipo di quelle del "nemico".

La vera macro-distinzione è quella cui si è già fatto cenno sopra: a seconda che tali criteri si collochino eccentricamente o meno alla logica penalistica in senso stretto, individuiamo criteri *esterni* o *eso-penalistici* e criteri *interni* o *endo-penalistici*.

In questo secondo capitolo ci occuperemo dei criteri esterni e di uno in particolare confacente all'ambito oggetto di trattazione. Si procede, quindi, ad una loro sintetica prospettazione.

Uno dei più evidenti campanelli d'allarme di un diritto penale del nemico è il contesto bellico in cui può agevolmente insistere. La guerra è, appunto, l'*humus* del fenomeno in commento, favorendo la legittimazione degli stati di eccezione ed al contempo l'individuazione del nemico da contrastare, sconfiggere e neutralizzare.

Tale contesto bellico viene in rilievo in una duplice accezione: *l'uso penalistico della guerra*⁵⁷ si esplicita in una *guerra come reato* ed in una *guerra come pena*. La prima

⁵⁷ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al "nemico"*, cit., p. 707.

presuppone la possibilità di distinguere una guerra lecita da una illecita⁵⁸, in cui il nemico lecitamente combattuto non può che essere un criminale internazionale. Questa ricostruzione si scontra con l'impossibilità di applicare il diritto penale internazionale agli Stati – i veri autori di guerre – essendo lo stesso applicabile alle sole persone fisiche, nei limiti previsti dallo Statuto di Roma⁵⁹.

La *guerra come pena*, poi, individua l'utilizzo punitivo della guerra. Non si tratta, quindi, di individuare il criminale internazionale e di perseguirlo penalmente, bensì di reagire ad un crimine internazionale con una guerra. Accade, in queste ipotesi, che la reazione militare preceda, segua o accompagni quella giuridico-penale, come si è osservato per l'intervento statunitense in Afghanistan dopo l'attentato dell'11 settembre 2001.

Altro indicatore diagnostico del fenomeno del diritto penale del nemico è evincibile dall'analisi del rapporto tra diritto penale e politica. Il tema è già stato indagato (v. *supra* cap. 1 § 1) e può in questa sede ribadirsi quanto sopra evidenziato utilizzando le parole di SCHMITT. Quanto più si ritiene quella politica un'attività giuridicamente libera tanto più si legittimeranno stati d'eccezione ed anche una lotta contro il nemico.

Discorso analogo può essere affrontato con riferimento alla morale. Così come un orientamento politico slegato persino da vincoli costituzionali⁶⁰ può veicolare nei confronti di un nemico reazioni punitive, allo stesso modo un diritto penale informato alla morale individua sanzioni criminali (e la loro entità) sulla scorta di valutazioni estrinseche rispetto ad un apparato di principi fondamentali costituzionalmente sanciti in materia penale.

Senza voler estremizzare il discorso e riprendere il pensiero teocraticamente fondato di CARPZOV⁶¹, pur consapevoli che la netta distinzione tra sfera religiosa/morale e quella prettamente giuridica è un'acquisizione già del giusnaturalismo del XVII secolo⁶², intendiamo in questa sede evidenziare comunque come riflessioni moraleggianti abbiano

⁵⁸ Sull'inopportunità di una tale distinzione v. *supra* il pensiero di SCHMITT Cap. 1 § 1.

⁵⁹ L'International Criminal Court ha carattere permanente (art. 1 ICC St). Essa costituisce dunque un organo a giurisdizione ordinaria: potrà giudicare i crimini internazionali (genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e crimine di aggressione – art. 5 ICC St) commessi dopo l'entrata in vigore dello Statuto nei territori o da cittadini degli Stati parte (art. 4, comma 2, ICC St; art. 12 ICC St). L'ineffettività dello schema della *guerra come reato* si evince anche dal fatto che gli Stati che sembrano più propensi a commettere crimini di aggressione non hanno sottoscritto/ratificato lo Statuto di Roma.

⁶⁰ SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung* (1931, 1969), tr. it., *Il custode della Costituzione*, 1981, p. 203 ss.

⁶¹ Cfr. B. CARPZOV, *Practica Nova Imperialis Saxonica rerum criminalium* (1635), a cura di J. S. F. Bohmer, Francofurti ad Moenum, 1758.

⁶² U. GROZIO, *De Jure belli ac pacis libri tres*, (1625), Lausanne 1751/1752; S. PUFENDORF, *De iure naturae et gentium libri octo*, (1672), tr. It. libro primo, a cura di F. Palladini e F. Todescan, introduzione di N. Bobbio (1943), Padova, 2016; libro secondo, Padova, 2018; C. THOMASIVS, *Fundamenta iuris naturae et gentium* (1705); T. HOBBS, *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*, 1651.

condizionato - anche di recente - scelte normative a monte ed influenzino decisioni giurisprudenziali a valle.

Formule di responsabilità a sfondo eticizzante⁶³ sono riconducibili al modello della colpa d'autore e finiscono direttamente per contrastare i principi di offensività, integrazione sociale e ragionevolezza⁶⁴. Riconoscere centralità all'atteggiamento interiore anziché al fatto favorisce l'ingresso nell'ordinamento di logiche d'autore e del nemico, costituendone di certo un ulteriore indice sintomatico. Orbene, un'impostazione fondata sulla valorizzazione della mera *Gesinnung* realizza esigenze di tipo repressivo-deterrente, connesse alla pretesa di un controllo della stessa interiorità della persona/nemico.

Ancora, un altro indicatore diagnostico lo si ricava dallo studio del rapporto tra diritto penale e concreta identità culturale della società di riferimento. Detto rapporto è particolarmente articolato e, così, indagato.

Gustav RADBRUCH sosteneva che il diritto fosse un fenomeno culturale, ovverosia che il diritto cristallizzasse la cultura di uno Stato, rendendola obbligatoria per tutti i consociati⁶⁵.

Si sarebbe portati a sostenere che ciò valga a maggior ragione per il diritto penale, intrinsecamente caratterizzato da note culturali. A ben vedere – come già preannunciato – la relazione diritto penale/cultura non può ridursi a detti semplicistici termini di sovrapposizione. Ebbene, come sapientemente evidenziato da Carlo LONGOBARDO il diritto penale “*non intreccia rapporti paritari con le diverse culture presenti sul suo territorio di applicazione, ma instaura relazioni maggiormente solide con la cultura maggioritaria*”⁶⁶. Per questo motivo il diritto penale, agganciandosi all'*élite* egemone, può diventare per la stessa un'arma, legittimando politiche legislative foriere di una visione del reo come “nemico” da neutralizzare.

In questo senso può intendersi il rapporto *de quo* un indice sintomatico del diritto penale del nemico al pari degli altri sopra menzionati e succintamente descritti.

⁶³ Seguendo l'insegnamento di Sergio MOCCIA, ne sarebbe un esempio la disciplina dell'ubriachezza e dell'intossicazione da sostanze stupefacenti a proposito della presunzione, *rectius* finzione, della capacità di intendere e di volere. Altra esemplificazione è rinvenibile nell'ambito della disciplina della tutela penale del patrimonio: sarebbero le prospettive di mera *Gesinnung* a determinare il differente trattamento sanzionatorio previsto per il furto (punito più rigorosamente) e per il danneggiamento cfr. S. MOCCIA, *Tutela penale del patrimonio e principi costituzionali*, Padova, 1988, p. 108.

⁶⁴ Così S. MOCCIA, *Diritto penale tra essere e valore, funzione della pena e sistematica teleologica*, cit., p. 157.

⁶⁵ C. LONGOBARDO - R. MUZZICA, *I reati culturalmente orientati: una triplice prospettiva criminologica*, pubblicato in *Rassegna Italiana di Criminologia*, anno IX n. 1/2015, p. 48.

⁶⁶ C. LONGOBARDO - R. MUZZICA, *I reati culturalmente orientati*, cit., p. 48.

1.1 ... In particolare, l'indicatore di matrice populistica

L'indicatore diagnostico eso-penalistico che può dirsi centrale nella nostra trattazione è quello costituito dalla percezione sociale da parte dei cittadini, o di gruppi sociali, del significato e del grado di pericolosità di alcune forme di criminalità. Con maggiore sforzo esplicativo, ci si riferisce alla percezione che delle stesse hanno i consociati in forza di considerevoli enfattizzazioni mediatiche, a loro volta veicolate e convenientemente cavalcate dall'apparato politico. L'ingigantimento di fenomeni criminali e la relativa e successiva strumentalizzazione a fini elettorali dà la stura a quel fenomeno noto come populismo penale. Come si è già avuto modo di evidenziare, tale schema presuppone l'individuazione di un nemico, bersaglio della stampa e dell'opinione pubblica. “[...] per colpire i fatti, si etichettano come nemici i loro autori, strumentalizzando la loro persona⁶⁷”.

Compresa, quindi, la natura di indicatore diagnostico del diritto penale del nemico di questo tanto peculiare quanto diffuso *modus operandi*, occorre rilevarne la presenza nell'ambito oggetto di trattazione. Si procederà, quindi, ad un'analisi del fenomeno populistico – in particolare di quello penale – per poterne comprendere ed osservare l'influenza sulla disciplina in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni di violenza consumati in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

2. Il populismo “politico”

Dare una definizione di populismo è compito assai arduo. Può dirsi che non esiste una “teoria generale” del populismo ed è perciò corretto dare atto delle diverse teorie da cui derivano differenti significati da attribuire a questa parola.

Volendo tentare una prima differenziazione, è possibile individuare un'accezione negativa ed una positiva.

La prima attiene al piano giornalistico-pubblicistico e considera il populismo un sinonimo del termine demagogia. Viene utilizzata per sminuire il soggetto a cui è indirizzato.

La seconda fa sua la visuale prospettica del militante populista. Questi normalmente ripudia tale “etichetta”, ritenendola se non fuorviante quantomeno inutile. Egli si ritiene

⁶⁷ M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al “nemico”*, cit., p. 708.

dalla parte (ed a difesa) del popolo – in ciò consistendo il populismo depurato dai suoi connotati demagogici – contro l'élite che lo addita come populista⁶⁸.

Ancora, INCISA DI CAMERANA⁶⁹ lo definisce una “sindrome”, una sorta di malattia per il funzionamento democratico delle istituzioni.

Particolarmente illuminante è la disamina proposta da GILDON e BONIKOWSKI⁷⁰, i quali osservano il populismo adottando tre distinti approcci: il populismo come ideologia politica, il populismo come stile discorsivo o stile politico ed il populismo come strategia.

La nozione di populismo come ideologia si fonda sulla contrapposizione popolo-élite, ovverosia sulla convinzione che sia giusto separare la società in due gruppi: “antagonisti” ed “omogenei”.⁷¹ Il movimento populista promuove una contrapposizione “noi” contro “loro”, orientata dal basso verso l'alto.

L'ideologia populistica, quindi, consisterebbe in un sussulto di orgoglio del ceto medio-basso, desideroso di rivalse e di sovvertire gli equilibri di potere esistenti.

La critica che sovente viene mossa a tale ricostruzione è quella secondo cui il populismo non sarebbe un'ideologia, ma si avvarrebbe in modo strumentale delle ideologie⁷². Effettivamente questo sembra essere il dato che ci consegna l'esperienza: il *leader* populistico di turno utilizza a seconda della convenienza del momento convincimenti ora di destra ora di sinistra, ora conservatori ora progressisti, spesso contraddicendosi anche in un breve lasso temporale.

E' così possibile presentare il secondo significato. Appunto, il populismo come stile discorsivo o politico recupera dall'accezione ideologica l'approccio noi vs. loro, ma con maggiore onestà intellettuale si riconosce che i contenuti sono fumosi ed ondivaghi (seguendo le correnti più convenienti a seconda del momento storico), per cui è opportuno apprezzare il fenomeno per quello che è: “*una modalità espressivo-politica generale finalizzata alla costruzione di soggettività sociali secondo l'opposizione élite-popolo*”⁷³. In

⁶⁸ S. ANASTASIA-M. ANSELM-D. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Milano, 2015, p. 4.

⁶⁹ INCISA DI CAMERANA, voce *Populismo* in Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco, *Il dizionario di politica*, Torino, 2004, p. 735.

⁷⁰ GIDRON NOAM-BONIKOWSKI BART, *Varieties of Populism*, Literature review and Research Agenda, Working paper Series, Weatherhead Center for International Affairs, 2013.

⁷¹ Così CAS MUDDE, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, 2007.

⁷² S. ANASTASIA-M. ANSELM-D. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, cit., p. 8.

⁷³ Così S. ANASTASIA-M. ANSELM-D. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, cit., p. 9. Tale definizione compendia sapientemente gli studi di Panizza, Laclau, Deegan-Krause e Haughton. Cfr. F. PANIZZA,

altri termini, la forma e la semantica sono tutto. Non è tanto cosa si dice, ma come lo si dice. E', quindi, fondamentale che le forme comunicative utilizzate siano funzionali all'aggregazione di masse popolari, tenute insieme da un generalizzato spirito di vittimizzazione e di deresponsabilizzazione. La colpa di tutto ciò che nella società non va non è certo del popolo – vittima innocente – ma della casta, del “sistema”, dell'*élite* egemone che ha creato e vuole a tutti i costi preservare quello specifico stato delle cose.

Infine, la terza accezione che qualifica il populismo come strategia. Questa ha il merito di riprendere riflessioni inerenti gli aspetti socio-strutturali. Nel dettaglio, il populismo animerebbe strategicamente una reazione sociale di cittadini che lamentano *défaillances* delle organizzazioni istituzionali (anche democratiche), incapaci di soddisfare i livelli minimi di garanzie democratiche. Detto altrimenti, consisterebbe in una strategia immaginata per la riappropriazione della sovranità popolare democratica attraverso mobilitazioni ed altri fenomeni inclusivi.

2.1 Il populismo penale

Dopo aver sinteticamente esposto alcune delle varie tesi sul populismo che per convenzione possiamo definire “politico”, è opportuno adesso analizzare il c.d. populismo penale. Si è ritenuto giusto presentare prima i caratteri essenziali e comuni ai vari volti del populismo politico in quanto questo costituisce il substrato sostanziale di quello penale. Gli schemi di analisi sopra riportati si ripetono e, d'altra parte, lo stesso populismo penale può considerarsi una specifica declinazione di quello politico, condividendone - nei fatti - la natura e gli effetti.

Evidentemente, ci occuperemo ora dell'aspetto specializzante il populismo penale, ovverosia la sua inerenza alla dimensione giuridica di uno Stato, tratteggiandone i connotati essenziali.

Ebbene, Anthony BOTTOMS⁷⁴, tra i primi, ha introdotto nel dibattito scientifico il concetto di populismo penale, utilizzando l'espressione “*populist punitiveness*”, letteralmente “punitività” populista. Per una parafrasi del concetto ci rimettiamo ad

Populism and the Mirror of Democracy, London, 2005; E. LACLAU, *On populist reason*, London, 2005; DEEGAN KRAUSE, KEVIN AND TIM HAUGHTON, *Toward a more useful conceptualization of populism: Types and degrees of populist appeals in the case of Slovakia*, *Politics & Policy*, 2009.

⁷⁴ Cfr. A. BOTTOMS, *The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing*, in C. Clarkson and R. Morgan, *The Politics in Sentencing Reform*, Clarendon, 1995.

ANSELM⁷⁵: “una modalità di attuazione della punizione che si basa più su condizionamenti e influenze di tipo populistico e non sul solo merito giuridico della questione”.

Sin da subito, si è messo in evidenza che il populismo penale intreccia rapporti strettissimi con la raccolta di consensi politici: consiste, nella sua forma più diffusa e appariscente, nella strumentalizzazione di questioni inerenti la giustizia ed il sistema penale a fini elettorali. L’ambito elettivo è rappresentato, quindi, dalle campagne elettorali durante le quali si assiste ad una falsificazione della realtà giuridica e criminale, con il precipuo fine di creare consenso.

Approfondendo gli studi, è stato possibile constatare che il populismo penale non agisce soltanto nella fase elettorale, ma intreccia rapporti anche stabili con l’ordinamento, informando gli orientamenti politici, l’opinione pubblica e, quindi, il sistema penale.

Orbene, affermandolo con PRATT⁷⁶, è possibile individuare alcune caratteristiche tipiche del populismo penale, rintracciabili anche con riferimento ai fenomeni di violenza consumati in occasione o a causa di manifestazioni sportive, come si avrà modo di dimostrare.

Una di queste è certamente la c.d. glamourizzazione (*glamourization*). E’ stato osservato, infatti, che in misura sempre crescente si assiste negli ultimi anni – differentemente da quanto accadeva in tempi più risalenti – ad una “spettacolarizzazione” della dimensione criminale. Innumerevoli sono i programmi televisivi che si occupano di crimini “irrisolti”. Di frequente si coinvolge il pubblico, adeguatamente aizzato, nella risoluzione dei casi. Totalmente estranei a questi programmi sono il tecnicismo ed il rigore scientifico, essendo fondati come sono su leggi di mercato (quello televisivo) congenitamente incompatibili con il raziocinio che dovrebbe informare il procedimento penale tutto, a partire dalle indagini. Il risultato è quello di offuscare la realtà fattuale – che resta inevitabilmente sullo sfondo – e di “demonizzare” l’indiziato: lapalissiana la totale non curanza di alcuni dei fondamentali principi costituzionali (tra tutti, il principio di presunzione di non colpevolezza *ex art. 27 co. 2 Cost.*). In tal senso, l’“indagine” giornalistica aperta al pubblico si tramuta in una caccia alle streghe e influenza

⁷⁵ S. ANASTASIA - M. ANSELM - D. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, cit., p. 15.

⁷⁶ H. PRATT, *Penal Populism*, New York, 2007.

notevolmente l'opinione pubblica e quella *percezione sociale* dei fenomeni criminali, di cui sopra.

La *glamourization* fa il paio con la *destatisticalization* (destatisticalizzazione). Per fare del diritto penale un uso strumentale è spesso necessario prescindere da dati statistici reali riguardanti il crimine. E' pratica tristemente diffusa tra i militanti populistici quella di prospettare situazioni emergenziali – in realtà inesistenti - che richiedano interventi in chiave securitaria per fare incetta di consensi. Detto altrimenti, il populismo penale rifugge l'oggettività del dato numerico-statistico in favore dell'approssimazione, che comunque consegna ai consociati una netta sensazione di insicurezza, necessitante la c.d. "linea dura".

Appunto, tanto la *glamourization* quanto la *destatisticalization*, piegate a fini commerciali e/o elettorali, conducono – come già si è avuto modo di sottolineare – ad una recrudescenza punitiva e ad una marginalizzazione dell'autore del fatto, che finisce per essere considerato un nemico a cui riservare un apparato di garanzie affievolite. Prevalgono le funzioni di *deterrence* e di neutralizzazione: della pena si apprezza una concezione *espressiva* ed un uso simbolico della sua minaccia.

Inoltre, la tanto proficua ed enfatizzata insicurezza sostiene la sovrastruttura di cui sopra (sul versante mediatico e politico) se costantemente alimentata, perciò si accede ad un diritto penale di perenne "emergenza". Da anni – come è stato sapientemente osservato⁷⁷ - la produzione normativa in materia penale è appunto informata alla rincorsa costante all'emergenza, con innumerevoli "disposizioni urgenti", "decreti sicurezza", "risposte forti", "leggi manifesto", miopi e privi di una visione d'insieme. Una produzione normativa di tal fatta "*è abitualmente caratterizzata da sterile simbolicità, precipitazione e contraddittorietà sul piano delle scelte, approssimazione ed imperfezione sul piano meramente teorico ed assoluta sterilità sul piano dei risultati conseguiti*⁷⁸".

Orbene, sono questi i tratti essenziali del populismo che penetra la disciplina penalistica. Corre l'obbligo di rilevarne la presenza anche nell'ambito oggetto di trattazione.

3. Il microcosmo del "tifo organizzato"

Lo sport, a cui è strettamente connesso il fenomeno del tifo (organizzato o meno), è congenitamente soggetto a spettacolarizzazioni. E' esso stesso spettacolo. Celebre è

⁷⁷ Per tutti cfr. S. MOCCIA, *La perenne emergenza: tendenze autoritarie del sistema penale*, cit.

⁷⁸ S. MOCCIA, *La perenne emergenza: tendenze autoritarie del sistema penale*, cit., p. 254.

l'affermazione di NEIL SIMON⁷⁹ “*lo sport è l'unico spettacolo che, per quante volte tu lo veda, non sai mai come andrà a finire*”. Non è, quindi, difficile immaginare una “particolare” attenzione mediatica a temi allo stesso prossimi. Già nel 1976 BAUDRILLARD⁸⁰ scriveva della “spettacolarizzazione” dello sport, oggetto di consumo per le masse, inserito a ragione nell'industria dello spettacolo. Prima, però, di comprendere come effettivamente si attegga l'attività giornalistica quando intercetta temi legati al tifo ed alle relative manifestazioni di violenza e prima di rilevare – questa volta sì, “dati alla mano” - come reagisce l'apparato politico-legislativo alle enfattizzazioni dei *mass media*, è opportuno analizzare *funditus* il fenomeno del tifo da un punto di vista storico, culturale, sociologico e criminologico per non cadere nello stesso errore di metodo, *i.e.* approssimazione sistematica, che connota l'attività del militante populista.

3.1 Il “tifo violento”: un po' di storia

Occorre premettere che si analizzerà il fenomeno del tifo violento con speciale riferimento a quello calcistico. Infatti, il calcio – sin dalle origini – rappresenta uno sport popolare e popolano, che coinvolge le masse, interessando trasversalmente tutte le classi sociali. Questa sua caratteristica di passatempo totalizzante ne ha da sempre fatto qualcosa in più di un semplice sport, specialmente in alcune aree geografiche. La sua “povertà” ed accessibilità⁸¹ gli garantisce una diffusione senza pari. A questo si aggiunga che – a differenza di altri sport – il risultato di una partita di calcio può essere in buona misura legato al fato (*i.e.* goal rocambolesco della squadra che ha subito il gioco dell'avversaria per l'intera partita ovvero una svista arbitrale ecc.), perché si comprenda la maggiore difficoltà dei tifosi della squadra sconfitta ad accettare “sportivamente” il risultato del campo. In particolare, MANTOVANI⁸², definendo il calcio uno “sport criminogeno”, ne evidenzia da questa visuale prospettica la differenza con gli altri sport, che, secondo l'insigne Autore, “*ignorano del tutto episodi di violenza in occasione delle rispettive manifestazioni sportive, che si svolgono sempre nel modo più civile*”. Ad onor del vero, tale categorica affermazione

⁷⁹ Sceneggiatore e drammaturgo statunitense (1927-2018).

⁸⁰ J. BAUDRILLARD, *La società dei consumi*, Bologna, 1976.

⁸¹ Cfr. DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, n. 3-4, 2002, p. 462 secondo cui “*l'armamentario di base per giocare il calcio è rimasto sempre quello, cioè uno spiazzo qualunque, un pallone più o meno gonfio, la delimitazione anche approssimativa delle porte. Altro aspetto essenziale è che data la diversità dei ruoli presenti nel gioco, può essere praticato con successo da individui di qualunque tipologia fisica [...]*”.

⁸² MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno*, in *Riv. It. Dir. proc. Pen.*, n. 4, 2008, p. 1484.

non può dirsi incensurabile: altri sport non sono immuni da atti violenti da parte dei tifosi, ma sono certamente più rare manifestazioni di tal fatta.

Orbene, l'associazione calcio e violenza è stata considerata uno dei tratti caratteristici dell'epoca attuale⁸³. Se pure l'attività sportiva nell'antichità era tradizionalmente associata all'idea di *sospensione della violenza* (“sublimata nella dimensione agonistica del gioco” di cui un classico esempio è quello delle olimpiadi nella antica Grecia⁸⁴), non può dirsi che il “tifo violento” sia cosa sconosciuta ad epoche piuttosto risalenti. Ci si riferisce alla squalifica decennale del circo pompeiano da parte del S.P.Q.R. (la commissione disciplinare di allora⁸⁵). Secondo il racconto di TACITO⁸⁶, 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 per duellare con la spada; lo scontro si è concluso con la “vittoria” dei Pompeiani (i “padroni di casa”) e con la morte o la mutilazione di numerosi Nocerini.

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 dei gladiatori) nella città di Pompei.

3.1.1 L'*hooliganism* in Gran Bretagna

Con un considerevole quanto necessario volo attraverso le epoche storiche, è opportuno trasferirsi in Gran Bretagna alla fine del XIX secolo per poter analizzare la nascita del fenomeno dell'*hooliganism*. La comparsa del tifo violento in Gran Bretagna è datata tra il 1880 e il 1885, anni in cui per le prime volte la polizia britannica rileva episodi di violenza tra tifosi, perpetrata con l'utilizzo di armi improprie, spie di atti provocatori preordinati. Per leggere per la prima volta in un verbale di polizia il termine – oggi arcinoto – *football hooliganism* bisognerà attendere il 1889. Negli anni cinquanta del XX secolo, poi, una recrudescenza di atti vandalici e violenza tra gang sdogana il termine. Appunto, la violenza tra bande giovanili si intreccia con il tifo calcistico, producendo una contaminazione esplosiva tra tifoserie e bande ribelli: ci si riferisce agli *Skinheads*, agli

⁸³ In tal senso cfr. A. ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza. Il teppismo calcistico in Italia*, Bologna, 1992 e A. DEL LAGO, *Descrizione di una battaglia. I rituali del calcio*, Bologna, 2001.

⁸⁴ S. MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 52, 2010, p. 138.

⁸⁵ MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno*, cit., p. 1490.

⁸⁶ CORNELIO TACITO, *Annali*, III (Libri XIII-XVI).

Herbert o ai *Rude boys*⁸⁷. Corre l'obbligo di evidenziare che – a differenza del fenomeno ultras – il *football hooliganism* si è manifestato come una sorta di derivato del tradizionale schema comportamentale della *rough working class*, ovvero sia degli strati più bassi della classe operaia⁸⁸. L'*hooligan* proviene nella maggior parte dei casi da questi strati sociali, adotta lo stile “maschio violento”⁸⁹, si aggrega per fare il tifo durante la partita e soprattutto per aggredire i tifosi avversari. Il gruppo *hooligan*, inoltre, è privo di articolate e longeve forme di coordinamento, di gestione e di promozione delle attività legate al tifo.

Il fenomeno dell'*hooliganism*, come brevemente delineato, afferisce alla tifoseria calcistica nei paesi del Nord Europa, in particolare in Gran Bretagna e si distingue dal fenomeno ultras, diffuso nel resto del continente, per alcune peculiarità. A dispetto, infatti, del superficiale dibattito mediatico, che spesso equipara l'ultras nostrano all'*hooligan* inglese e nordeuropeo, è possibile cogliere – sullo sfondo comune costituito dal binomio tifo e violenza - delle differenze di non poco momento. In particolare, come già evidenziato, il gruppo *hooligan* è privo di una struttura organizzativa e non conosce gerarchizzazioni. Pur contemplando una serie di attività che esaltano il senso di gruppo, il modello inglese non impone un durevole impegno al di fuori della partita.

Al contrario, i gruppi ultras (e certamente anche quelli italiani) hanno un'organizzazione spesso ben definita ed impegni pressoché quotidiani al di là della partita. E' invalsa nel gergo delle curve italiane l'espressione “ultras non solo alla partita” ovvero “ultras sette giorni su sette”, che valgono ad evidenziare come l'appartenenza ad un gruppo dia la stura ad un vero e proprio stile di vita. L'impegno (economico e materiale) profuso dai militanti ultras permette di realizzare manifestazioni coreografiche di tifo, coinvolgenti l'intera curva.

E' di conseguenza differente anche il ruolo della violenza all'interno dei due modelli (*hooliganism* – ultras): è centrale in quanto principale motivo di aggregazione ed unione nel modello inglese, mentre è marginale o comunque secondaria nel modello italiano. La violenza è uno strumento, non un fine, rappresenta solo una delle opzioni del gruppo⁹⁰. Il gruppo ultras ha il proprio *core business* nell'organizzazione delle trasferte, nella

⁸⁷ S. MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano*, cit., p. 146.

⁸⁸ E. DUNNING – P. MURPHY – J. WILLIAMS, *The Roots of Football Hooliganism: An Historical and Sociological Study*, London, 1988.

⁸⁹ C. BALESTRI – G. VIGANÒ, *Gli ultrà: origini, storia e sviluppi recenti di un mondo ribelle*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 34, 2004, p. 39.

⁹⁰ C. BALESTRI – G. VIGANÒ, *Gli ultrà*, cit., p. 39

produzione di spettacolari coreografie ed altri materiali identificativi (es. striscioni, stendardi, bandiere, adesivi), nel coordinamento dell'attività del tifo dell'intera curva, nelle riunioni infrasettimanali ed in altre attività, anche socialmente impegnate (es. attività di beneficenza, volontariato, bonifica siti ecc.). Anche la violenza – per lo più ritualizzata e simbolica, come si avrà modo di evidenziare – è soggetta alle regole autoimposte dal gruppo ultras, a differenza della violenza anomica del gruppo *hooligans*. E' possibile individuare “un'etica del combattente”⁹¹, un codice non scritto ma riconosciuto nell'ambiente ultras, in forza del quale la violenza viene praticata solo in determinati casi e contro omologhi gruppi di ultras. Inoltre, non tutti i gruppi ultras di altre squadre sono ritenuti rivali: gli ultras stringono amicizie e gemellaggi (quest'ultimi sono da considerarsi amicizie consolidate e, quindi, formalizzate), riservando le ostilità soltanto ad alcune tifoserie, individuate anche secondo la logica “il nemico dell'amico è un mio nemico” e “l'amico dell'amico è un mio amico”. Di contro, gli *hooligans* praticano una violenza indiscriminata: qualsiasi tifoseria di una qualsiasi squadra diversa dalla propria è per ciò solo una tifoseria rivale.

Essendo l'attività dell'ultras più variegata – come si è visto – di quella dell'*hooligans*, si ammette la partecipazione femminile, assolutamente preclusa tra le tifoserie britanniche, olandesi o scandinave⁹².

Infine, altra distinzione di rilievo, è la composizione interclassista degli ultras, a differenza di quella degli *hooligans*, per la quasi totalità operaia.

Tanto premesso, non possono dirsi i due fenomeni – per quanto affini – perfettamente sovrapponibili.

3.1.2 Il fenomeno ultras: le origini e l'evoluzione storica

È, ad ogni modo, indubbio che l'origine del fenomeno ultras in Italia sia stato in parte determinato dalle influenze britanniche. Il termine “ultra” è però di origine francese⁹³ e derivante dal latino *ultra*, ovverosia “oltre”. Lo spingersi “oltre” il semplice tifo per una

⁹¹ Cfr. A. DAL LAGO – R. MOSCATI, *Regalateci un sogno*, Milano, 1992.

⁹² S. MASIELLO, *Ultra. L'odio metropolitano*, cit., p. 147.

⁹³ Cfr. AA. VV., voce “*ultra*”, in Treccani.it; in particolare, nella Francia della Rivoluzione ha originariamente indicato, come abbrev. di *ultrarévolutionnaire*, *ultrapatriote*, ecc., chi spingeva all'eccesso la propria ideologia e prassi politica; in seguito, durante la Restaurazione, ha indicato (in questo caso come abbrev. di *ultra-royaliste*) i partigiani intransigenti della monarchia assoluta, avversari della Carta costituzionale concessa da Luigi XVIII nel 1814. Nel secondo dopoguerra, a partire dal 1950, ha assunto in Francia il sign. di «nazionalista intransigente, oltranzista»: *un ultra*, *una ultra di un raggruppamento paramilitare*; *gli ultras di Algeri*.

squadra, l'essere un oltranzista ed un estremista della passione calcistica è, quindi, già nel nome di tale complesso movimento.

Orbene, il fenomeno del tifo organizzato in Italia conosce le sue primordiali manifestazioni intorno agli anni Cinquanta del XX secolo. I tifosi iniziano a riunirsi in gruppi per seguire la propria squadra sia in casa che in trasferta. Si ritiene che una forma larvata di gruppo "organizzato" sia quello dei "Moschettieri nero-azzurri" dell'Inter, voluto dall'allora presidente Moratti.

Sono gli anni '60 a vedere la nascita dei primi veri gruppi ultrà: nel 1968 la "Fossa dei leoni" del Milan, poi gli ultras "Tito Cucchiaroni" della Sampdoria e i "Boys" dell'Inter nel 1969.

Negli anni '70 il fenomeno continua a crescere: nascono nel 1971 le "brigate gialloblù" del Verona, nel 1972 gli "Ultrà" del Napoli ed i "Boys" della Roma, nel 1973 gli "Ultras" della Fiorentina e la "Fossa dei Grifoni" del Genoa, nel 1974 gli "Ultras" del Bologna, nel 1975 i "Fighters" della Juventus, nel 1976 le "Brigate Neroazzurre" dell'Atalanta.

Durante gli anni '80 il fenomeno esplode ed assume una dimensione nazionale e di massa, involgendo anche altre discipline sportive, come, ad esempio, il basket. Verso la fine degli anni '80 il movimento creato pochi decenni prima raggiunge l'apice: ogni squadra ha il proprio (o più di uno) gruppo ultras, che la segue anche in trasferta. È, appunto, la trasferta il momento più esaltante del tifo ultrà. Sono gli anni dei cc.dd. "treni speciali", ovverosia corse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie organizzate dalle Ferrovie dello Stato per i tifosi in trasferta.

Negli anni '90 il profilo dei gruppi ultras muta profondamente. I più giovani si fanno spazio e palesano una modalità di sostegno differente: non più radicata sulla passione per la propria squadra, ma sulla moda di essere estremisti. Il movimento ultras vive in questo periodo un momento di forte crisi e scontro generazionale interno, che conduce al frazionamento (se non al definitivo scioglimento) dei gruppi storici ed alla formazione dei cc.dd. "cani sciolti", incontrollabili e perciò decisamente più pericolosi. Tale processo di indebolimento dei gruppi storici "gerarchizzati" e "disciplinati" in favore delle giovani

“schegge impazzite” è in parte determinato dalle prime “leggi speciali⁹⁴”, che inaugurano un ciclo non ancora concluso di ricorrenti interventi normativi, tutti informati all'emergenza e per questo atti a perseguire con misure sempre più stringenti lo scopo di un controllo sociale a tolleranza zero. I principali destinatari di tali misure sono proprio gli esponenti dei gruppi storici, i quali non possono che assistere impotenti all'ascesa dei “cani sciolti”.

3.1.2.1 L'omicidio di “Spagna” ed il raduno di Genova del 1995

E' in questo contesto che si materializza un tragico evento, che smuove le coscienze dei vecchi ultras. Il 29 gennaio 1995, prima della partita Genoa-Milan, viene accoltellato a morte un giovane tifoso rossoblù, Vincenzo “Claudio” Spagnolo, detto “Spagna”. Le modalità sono quelle che ci si può aspettare in un contesto anarchico come quello che si era venuto a creare per le dinamiche di cui sopra. Un ragazzino di soli 18 anni, appena “iniziato” alla curva rossonera, insieme a circa altre 70 persone tutte appartenenti ad una scissione di un gruppo storico della curva sud Milano, giungono anonimamente (senza simboli e/o vessilli della propria squadra) su un treno di linea a Genova e si dirigono – armati di coltelli - sotto la curva nord genoana. Inevitabile è lo scontro, impari considerando che i genoani e lo stesso “Spagna” affrontano gli avversari a mani nude secondo l'etica ultras. Quest'ultimo colpito da una coltellata in pieno petto, morirà poco dopo in ospedale. Gli ultras genoani alla notizia “impongono” la sospensione della partita ed assediano fino a tarda notte i tifosi rossoneri in cerca di vendetta: si scatena una vera e propria guerriglia urbana con le forze dell'ordine fuori lo stadio.

Le conseguenze dell'accaduto sono varie⁹⁵. Innanzitutto, sono sospese tutte le competizioni sportive la domenica successiva e, prevedibilmente, si assiste ad un ulteriore inasprimento della normativa anti violenza. Inoltre, per quel che più interessa questa fase della trattazione, la tragedia scuote il movimento ultras dall'interno, tanto da spingere i leader delle due tifoserie di Genova (Genoa e Sampdoria) ad organizzare un raduno nazionale tra gli ultras. L'incontro ha il precipuo scopo di ribadire le vecchie regole sempre

⁹⁴ Con la L. del 13 dicembre 1989 n. 401, legge di riferimento della materia *de qua*, fa ingresso nel nostro ordinamento il c.d. D.A.SPO., acronimo per divieto di accesso alle manifestazioni sportive, previsto dall'art. 6, *cit.* Il D.A.SPO., consente all'Autorità di pubblica sicurezza di disporre nei confronti di determinate categorie di soggetti il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche. Il comma secondo di tale articolo prevede l'obbligo accessorio di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio o nel comando di polizia nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni sportive per cui opera il divieto *de quo*.

⁹⁵ C. BALESTRI – G. VIGANÒ, *Gli ultrà*, cit., p. 41

meno rispettate dalle nuove leve e porre un freno a fenomeni di violenza incontrollata, ritenuti estranei al loro mondo dagli stessi ultras. Il raduno ha effettivamente rilievo nazionale, partecipano la maggior parte dei gruppi italiani. In questa sede viene enucleato un comunicato, a firma di tutte le tifoserie presenti, con cui si formalizzano alcune regole che disciplinano moralmente il mondo ultras. Il titolo è eloquente: “Basta lame, basta infami”. Altrettanto significativo uno stralcio del documento in cui si legge “Basta con questi ultrà che ultrà non sono, che cercano proprio a spese del mondo ultrà 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 e dei coltelli”. Il raduno ed il conseguente comunicato spiegano gli effetti sperati. Negli anni immediatamente successivi all'accaduto si può assistere ad una complessiva diminuzione degli atti di violenza e dell'utilizzo di “armi” bandite dall'etica ultras.

3.1.2.2 Istituzioni e forze dell'ordine vs ultras. Uno scontro perenne tra incomprensioni e repressione

In questi stessi anni, però, complice un approccio del tipo “tolleranza zero” da parte delle istituzioni, il ridursi degli incidenti tra tifoserie fa il paio con un aumento degli scontri con le forze dell'ordine, nuovo vero nemico (comune) di tutte le tifoserie. Ebbene, la fine degli anni '90 e gli anni 2000 si caratterizzano per una duplice tendenza: da una parte il “pugno duro” delle istituzioni con un susseguirsi di interventi normativi accomunati dall'intento repressivo sempre più accentuato, dall'altra il perseguimento da parte dei gruppi ultras di quella linea programmatica inaugurata con il raduno di Genova del 1995 ed ampliata con un'altra serie di attività socialmente impegnate. Come è evidente, le due tendenze vanno in direzioni opposte ed inevitabilmente contribuiscono a determinare quella frattura alla base degli scontri (anche fisici) tra agenti delle forze dell'ordine e ultras.

Ebbene, dopo il raduno di Genova, ci sono stati altri incontri e tavoli di dialogo e coordinamento tra i gruppi ultras. Dal 1998 un ruolo centrale l'ha avuto il c.d. Progetto Ultrà, grazie al quale è stato possibile vedere proliferare iniziative di tal fatta. In particolare, temi nodali delle riunioni in questi anni sono i diritti dei tifosi, ma anche i loro doveri, tenuti come sono a comportarsi secondo l'etica ultras. Quella di riunirsi e “fare quadrato⁹⁶” è una

⁹⁶ Espressione molto diffusa e cara agli ambienti ultras.

reazione all'industrializzazione del calcio: gli ultras in questo periodo sono preoccupati dall'avvento del c.d. calcio moderno e dall'egemonia delle *pay-tv*, che da questi anni iniziano ad imporsi sui ritmi del campionato e sugli orari delle partite, "inquinando" il calcio nella sua essenza più popolare e pura. Si inizia a giocare sempre più spesso e ad orari che disincentivano la presenza allo stadio. Il tifo organizzato si propone come vera e propria "agenzia di socializzazione"⁹⁷: si susseguono una molteplicità di iniziative benefiche tanto locali quanto a rilievo nazionale (ad es. il sostegno al Telefono Azzurro) ed internazionale (ad es. gli aiuti umanitari per l'ex Jugoslavia).

Di contro, come si preannunciava, in questi stessi anni si assiste ad un inasprimento dell'azione repressiva a livello legislativo. Limitandosi al primo decennio degli anni 2000, si interviene nel 2001 (d.l. 20/08/2001 n. 336, conv., con modif., in L. 19/10/2001, n. 377), nel 2003 (d.l. 24/02/2003 n. 28, conv., con modif., in L. 24/04/2003 n. 88), nel 2005 con la c.d. Legge Pisanu (d.l. 17/08/2005 n. 162, conv., con modif., in L. 17/10/2005 n. 210), nel 2007 con la c.d. Legge Amato (d.l. 8/2/2007, conv. in L. 4/4/2007 n. 41) e con disposizioni contenute all'interno del c.d. "Pacchetto sicurezza" nel 2010 (d.l. 12/11/2010 n. 187, conv. con modif. in L. 17/12/2010 n. 217). E' appena il caso di rilevare che sulla legge di riferimento (L. n. 401 del 13 dicembre 1989) si era già intervenuti prima del periodo appena esaminato nel 1993 con la c.d. legge Mancino (d.l. 26/4/1993 n. 122, conv., con modif., in L. 25/6/1993 n. 205) e nel 1994 (d.l. n. 717/1994, conv. in L. n. 45/1995). Lo strumento è sempre quello della decretazione d'urgenza mossa da un orientamento preventivo, intimidatorio e punitivo, funzionale ad individuare una criminalità tipica da stadio – o da manifestazione sportiva – da "sanzionare" in modo distinto⁹⁸.

E' stato osservato che la crescente militarizzazione degli stadi e un'azione legislativa di tal fatta non siano state in grado di debellare il fenomeno. Come acutamente rilevato "la violenza negli stadi non è né diminuita né aumentata, si è solo trasformata. E' diventata sempre più violenza del ribelle che si sente braccato ed emarginato, è diventata violenza contro le 'istituzioni repressive' che allo stadio sono rappresentate dalle forze dell'ordine."⁹⁹ Non è un caso che in questo periodo gli episodi più cruenti e tragici si consumano a causa della complessa relazione che si viene ad instaurare tra forze dell'ordine e tifosi, fondata su

⁹⁷ C. BALESTRI – G. VIGANÒ, *Gli ultras*, cit., p. 43.

⁹⁸ F. SANTANGELO, "reati tipici" da stadio: problemi applicativi ed efficacia sanzionatoria, in R. Masucci e N. Gallo (a cura di), *La sicurezza negli stadi. Profili giuridici e risvolti sociali*, Milano, 2011.

⁹⁹ C. BALESTRI – G. VIGANÒ, *Gli ultras*, cit., p. 42

un pregiudizio reciproco, produttivo di effetti inintenzionali¹⁰⁰. Come sapientemente rilevato¹⁰¹, un trattamento molto duro e generalizzato da parte delle forze dell'ordine verso i tifosi, magari messi tutti insieme in spazi angusti, può non avere solo un effetto inibitorio, ma corre il rischio di creare, al contrario, un'atmosfera piena di rabbia e rancore. Parimenti, un atteggiamento formalmente aggressivo ma sostanzialmente innocuo da parte dei tifosi può determinare una risposta sproporzionata delle forze dell'ordine con possibile degenerazione della situazione. Ancora, la discrezionalità delle autorità nel trattamento dei tifosi può cagionare in alcuni di essi un certo risentimento.

Significativi in tal senso sono diversi incidenti avvenuti tra il 2003 ed il 2007.

In particolare, nel settembre del 2003, prima della partita Avellino-Napoli, accade che i partenopei – giunti in gran numero nella vicina Avellino – vengono ammassati nei pressi del settore ospiti, dove si innesca quel processo di fraintendimento sopra descritto: i napoletani “ingabbiati” reagiscono alle cariche della polizia, scatenando il panico tra la folla. Come tanti altri, Sergio Ercolano (19enne tifoso del Napoli) scappa. Il ragazzo salta (o viene spinto) dalla tribuna, atterra su di una pensilina in plexiglass. La struttura non ne regge il peso, Sergio precipita da dieci metri, muore. I soccorsi arrivano in ritardo e scatenano la violenza degli ultras napoletani, che invadono il campo e iniziano una violenta bagarre con la polizia.

Il 24 settembre del 2005, poi, Paolo Scaroni, un ultras del Brescia in trasferta a Verona, viene preso a manganellate in testa dalla polizia con tale violenza da rimanere per due mesi in coma e con il serio rischio di rimanere per sempre semiparalizzato.

La relazione conflittuale tra tifosi e polizia non resta relegato al solo ambito sportivo ed al contesto stadio. Il 25 settembre del 2005 (cioè il giorno successivo ai fatti violenti consumati dalla polizia ai danni di Paolo Scaroni) muore, infatti, Federico Aldrovandi, ucciso dalle manganellate di ben 4 agenti della polizia, tutti condannati per omicidio colposo, stante un “eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi”. Federico, 18enne pieno di interessi e di vita, grande tifoso della squadra della sua città (la Spal di Ferrara), poche ore prima di morire, va con alcuni amici in un centro sociale di Bologna. Nel corso della

¹⁰⁰ L. BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia. Tifo, violenza, diritto e misure di contrasto*, in *Sociologia del diritto*, fasc. n. 3, 2018, p. 170.

¹⁰¹ STOTT CLIFFORD – S. REICHER, *How conflict escalates: the inter-group dynamics of collective football crowd “violence”*, *Sociology*, 32, 2, 1998; O'NEILL, *Policing football. Social Interaction and Negotiated Disorder*, Houndmills-Basingstoke & New York, 2006.

serata, come confermato poi dagli esami, assume modeste quantità di droga e alcol. Prima dell'alba, il gruppo rientra a Ferrara. Federico, descritto come lucido dagli amici, si fa lasciare non lontano da casa, per fare quattro passi prima di andare a letto. In quel momento, in quella zona di Ferrara, circola una pattuglia con due poliziotti a bordo che fermano il ragazzo. Gli agenti diranno che Aldrovandi era un "invasato violento in evidente stato di agitazione". I militari dicono anche di esser stati aggrediti e per questo di aver poi chiamato rinforzi. Sul luogo arriva subito un'altra volante con a bordo due agenti. I poliziotti e Aldrovandi si scontrano. Al termine della colluttazione vengono ritrovati due manganelli in dotazione alle forze dell'ordine spezzati. Poco dopo le 6 del mattino, gli agenti chiamano un'ambulanza che, in pochi minuti, raggiunge il luogo dello scontro. I sanitari dichiarano di aver trovato Aldrovandi "riverso a terra, prono con le mani ammanettate dietro la schiena". Provano a rianimarlo, ma poco dopo ne accertano la morte per "arresto cardio-respiratorio e trauma cranico-facciale¹⁰²". Da allora sventola in occasione di tutte le partite della Spal nella curva ovest dello stadio "Paolo Mazza" di Ferrara un bandierone che raffigura il volto di Federico Aldrovandi.

Ancora, il 2 febbraio 2007, durante il *derby* Catania-Palermo, a seguito dell'intervento della polizia per sedare gli scontri tra tifosi catanesi e palermitani, perde la vita l'ispettore capo della Polizia Filippo Raciti, durante gli scontri con i tifosi catanesi. Come spesso è accaduto negli ultimi decenni, in seguito ai fatti di Catania – a soli 6 giorni di distanza - è intervenuto il decreto Amato a dare un deciso (quanto inefficace) giro di vite alla morsa repressiva, già ampiamente articolata (come testimoniano tutti i precedenti e "frenetici" interventi normativi sul punto).

Sempre nel 2007, la mattina dell'11 novembre, si consuma un episodio tragico che fa toccare l'apice della conflittualità tra tifosi e forze dell'ordine: l'omicidio di Gabriele Sandri ad opera di un agente della polizia, Luigi Spaccarotella. Nel dettaglio, Gabriele detto "Gabbo" è in compagnia di altri 4 amici con i quali si sta recando a Milano per seguire la Lazio in trasferta. In un'area di servizio ("Badia al Pino" nei pressi di Arezzo) lungo l'autostrada A1 i laziali incrociano un gruppetto di tifosi juventini con i quali hanno un breve e lieve scontro, interrotto dal suono delle sirene dell'autovettura della polizia, situata sul lato opposto della carreggiata. La macchina degli juventini fugge e tenta la fuga anche

¹⁰²Cfr. *Federico Aldrovandi e la morte dopo un controllo di polizia: le tappe della vicenda*, in <https://tg24.sky.it/cronaca/approfondimenti/federico-aldrovandi-morte>.

quella dei laziali, che però sono più lenti. Infatti, il poliziotto Spaccarotella ha il tempo di sparare alcuni colpi di pistola. Uno di questi attinge Gabriele Sandri al collo, decretandone la morte. La partita Inter-Lazio viene sospesa e tutte le altre fatte iniziare con 10 minuti di ritardo. Questo differente trattamento riservato alla morte di un tifoso rispetto a quella dell'ispettore capo Raciti¹⁰³ – in uno con la drammaticità dell'episodio appena accaduto - scatena la rabbia dei tifosi di tutta Italia. Così, a Roma gli ultras romanisti e laziali attaccano i commissariati, la sede del Coni e lo stadio Olimpico, ferendo una ventina di agenti.

Proseguendo, alla fine del decennio, come nuovo strumento di controllo, viene introdotta la c.d. tessera del tifoso¹⁰⁴, che provoca un'accesa contestazione da parte di tutto il mondo del tifo organizzato. In particolare, ne viene sottolineato il carattere discriminatorio (si distinguono tifosi buoni e meritevoli e tifosi cattivi ed immeritevoli) e viene tacciato di essere un inaccettabile strumento di controllo sociale. In altri termini, sarebbe una schedatura che in maniera sproporzionata rispetto alla funzione che le è propria (quella di consentire al tifoso di assistere ad una partita di calcio) invade la sfera personale del soggetto. Si ricorda la pacifica manifestazione tenutasi a Roma contro l'iniziativa del Ministro dell'Interno: oltre 300 tifoserie per un totale di circa 8000 unità hanno sfilato per le vie del centro della capitale il 14 novembre 2009 per dirsi contrari allo strumento della tessera del tifoso. L'assenza di incidenti – pur in presenza di tante tifoserie rivali tra loro – ed il numero elevato di partecipanti la dice lunga sulla dimensione e sulla complessità del fenomeno ultras, non riducibile a violenza anomica da stadio, come pure spesso è tratteggiato dai *mass media*.

3.1.2.3 Gli ultimi anni

L'ultimo decennio conferma il *trend* normativo del precedente. E' possibile rilevare ben altri quattro interventi "urgenti", che in maniera più o meno incisiva contribuiscono a plasmare la disciplina normativa come oggi vigente. In particolare, nel 2014 (con il d.l. 22/08/2014 n. 119, conv. con modif. in L. 17/10/2014 n. 146), nel 2017 con il "decreto

¹⁰³ Per i fatti di Catania il campionato è stato fermo per una giornata ed è stata annullata un'amichevole della nazionale.

¹⁰⁴ La "Tessera del tifoso", fortemente voluta dall'allora Ministro dell'Interno il leghista Roberto Maroni, "è una card dedicata a tutti i tifosi di calcio e rappresenta il segno dell'appartenenza; fornisce servizi e vantaggi per coloro che vanno allo stadio; vuole essere uno strumento di fidelizzazione fra i tifosi e le squadre. La tessera è rilasciata, su richiesta, dalla società sportiva dopo il 'nulla osta' della questura competente", come si legge dal sito del Ministero dell'Interno cfr. www1.interno.gov.it. 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.

Minniti” e nel 2018 e 2019 con i “decreti sicurezza” di Salvini si prevede un generale inasprimento delle misure contro la violenza negli stadi. Si entrerà nel merito delle disposizioni in parola in una fase più avanzata della trattazione.

Per quanto riguarda la simbologia e lo stile ultras, si assiste nel periodo più recente ad una diffusione massiccia del c.d. “stile *casual*”: si abbandona l’abbigliamento riconoscibile e legato alla squadra per cui si fa il tifo in favore di uno *low profile*. Si prediligono alcuni *brand*, cosa che negli anni ha finito per svilire del tutto il concetto che era alla base della scelta dello stile *casual*. Abbandonando l’abbigliamento della squadra del cuore si intendeva aggirare tutte le restrizioni ed i controlli cui si va soggetti per seguire la propria squadra in trasferta (es. la presa in custodia da parte delle forze dell’ordine – la c.d. “scorta” – non appena si giunge nella città ospitante il match). Ma dato che l’abbigliamento si è omologato negli anni, il riconoscimento avviene ugualmente e si è semplicemente sostituita la sciarpa della propria squadra (o altro segno di riconoscimento) con un abbigliamento *casual* e tipicamente ultras. L’adozione dello stile *casual*, quindi, al di là delle intenzioni iniziali è relegata ad un discorso di estetica e di moda.

Come per gli anni precedenti, si rileva una diffusa violenza “simbolica” meno offensiva nella realtà di quanto non si dica attraverso gli organi di stampa, su cui ci soffermeremo *infra*. Incidenti di una certa gravità si palesano solo di rado ed a causa di violazioni delle “regole” che gli stessi ultras hanno enucleato, autoimponendosele da tempo. Quando ciò accade è lo stesso mondo del tifo organizzato ad insorgere, come osservato per i fatti di Genova del 1995. È questo il caso dell’omicidio di Ciro Esposito, 31enne tifoso napoletano, in occasione della finale di Coppa Italia disputata il 3 maggio 2014 a Roma contro la Fiorentina. Ebbene, l’incidente è talmente eccentrico rispetto alle logiche che informano il mondo del tifo organizzato che si dubita possa parlarsi di “scontro ultras” nell’accezione sopra tratteggiata. Appunto, Daniele De Santis, detto “Gastone” (già noto per aver partecipato, nel 2004, all’interruzione della partita Roma-Lazio nota come “derby del bambino morto” e famigerato esponente dell’estrema destra), prima attacca - lanciando ordigni - un pullman di tifosi del Napoli provenienti da Milano, evidentemente non appartenenti al mondo ultras, violando così la prima regola dello scontro ultras: ci si sfida solo tra omologhi. Poi, vedendo arrivare in soccorso delle famiglie (all’interno del pullman erano presenti, tra gli altri, bambini, donne, disabili ed anziani) alcuni ragazzi napoletani –

tra cui Ciro - più pronti alla reazione che sapeva di non poter suscitare nei tifosi che viaggiavano all'interno del pullman, una volta vistosi raggiunto, estrae la pistola e spara diversi colpi ad altezza uomo, che attingono Ciro Esposito. Quest'ultimo morirà dopo circa 50 giorni di agonia in ospedale¹⁰⁵. Se è stigmatizzato – come visto – da parte degli stessi ultras già l'utilizzo di coltelli, non è necessario dilungarsi in considerazioni ultronee circa il ricorso ad una pistola per fronteggiare il tifoso “avversario”.

Altro episodio particolarmente grave è quello di Milano del 26 dicembre 2018. Anche in quest'occasione la gravità del fatto è direttamente proporzionata al mancato rispetto di quelle regole minime che i militanti ultras si sono autoimposti ed hanno negli anni persino pubblicizzato con plurimi comunicati. Nel caso di specie – prima della partita Inter-Napoli – un gruppo di interisti con la complicità dei gemellati varesini tende un agguato nei pressi dello stadio ai gruppi organizzati della “Curva A” di Napoli giunti nella città meneghina in trasferta. L'agguato – pure contemplato nel codice comportamentale ultras – è però tenuto con modalità estreme: gli aggressori sono armati di tutto punto (vengono rinvenuti nelle vicinanze del luogo dello scontro roncole, spranghe di ferro, bastoni e martelli¹⁰⁶) ed evidentemente non cercano uno scontro “leale”. Nella concitazione una delle automobili della carovana degli ultras del Napoli investe ed uccide Daniele Belardinelli, detto “Dede”.¹⁰⁷

Con l'avvento del Covid-19 e le relative restrizioni (stadi chiusi o a capienza ridotta) l'attività ultras ha inevitabilmente conosciuto una battuta d'arresto¹⁰⁸. Corre l'obbligo di evidenziare l'impegno profuso da parte di molte tifoserie in attività di volontariato e benefiche a sostegno dei sanitari, impegnati nella lotta contro questo male inaspettato. A titolo esemplificativo, nella Lombardia travolta dalla c.d. prima ondata Covid, i tifosi hanno deciso di reagire come un sol uomo. Hanno partecipato attivamente alla costruzione dell'ospedale da campo degli Alpini con 250 posti letto nei padiglioni della Fiera di Bergamo, oltre agli stessi alpini e agli uomini della protezione civile, anche tantissimi ultras della curva nord atalantina. A Milano, i tifosi del Milan hanno deciso di donare i rimborsi

¹⁰⁵ SPAGNOLO, *I ribelli degli stadi. Una storia del movimento ultras italiano*, Bologna, 2017, p. 233-235.

¹⁰⁶ M. PISA, *Tifoso morto negli scontri prima di Inter-Napoli: arrestato l'investitore di Belardinelli*, in *laRepubblica.it*, 18/10/2019.

¹⁰⁷ Belardinelli, 39 anni, legato ad ambienti di estrema destra, era un ultras del Varese, i cui gruppi ultras sono gemellati con quelli interisti.

¹⁰⁸ Ma non l'attività di prevenzione e repressione da parte delle istituzioni a ciò preposte. Sul persistente obbligo di firma in occasione di partita disputate a “porte chiuse” sia consentito il riferimento a L. NAPOLITANO, *Il Daspo ai tempi del Covid-19*, pubblicato in *penaledp.it*, 9 dicembre 2020.

dei biglietti¹⁰⁹ all'Areu, l'Azienda Regionale Emergenza Urgenza e quelli dell'Inter hanno raccolto centinaia di migliaia di euro, decidendo di devolvere il ricavato all'ospedale Sacco di Milano, centro di riferimento per le patologie infettive e le emergenze epidemiologiche. Ancora, gli ultras della Curva B di Napoli hanno comprato beni di prima necessità per alcuni quartieri ed hanno attivato una campagna donazioni per l'ospedale Cotugno, oltre ad aver destinato il rimborso per i biglietti della partita di Champions League, Barcellona-Napoli, ad attività benefiche in occasione dell'emergenza Coronavirus. A queste iniziative ne vanno aggiunte tante altre promosse dalle tifoserie di tutta Italia.

Ebbene, come si è potuto capire, il fenomeno ultras è - già solo se osservato dalla prospettiva storica - un fenomeno particolarmente complesso, variegato ed anche contraddittorio. Tale varietà può sfuggire ad un osservatore inesperto o superficiale. Se, però, l'"osservatore superficiale" è chi ha grande influenza sull'opinione pubblica (v. *mass media*) ovvero chi avrebbe il compito di intervenire normativamente per prevenire/reprimere solo condotte realmente connotate da offensività, da selezionarsi con l'irrinunciabile metro dell'*extrema ratio*¹¹⁰, si corre il rischio che si inneschino meccanismi inefficienti da un punto di vista criminologico, oltre che lesivi dei principi e delle garanzie fondamentali.

Per dare evidenza dell'importanza di una profonda comprensione del fenomeno, quindi, si ritiene opportuno analizzare l'articolato mondo del tifo organizzato anche da una prospettiva sociologica e criminologica.

3.2 L'analisi socio-criminologica del "teppismo calcistico"

Innanzitutto è necessario effettuare una precisazione ricorrente nella letteratura scientifica: "violenza da stadio" e "teppismo calcistico" sono due fenomeni distinti¹¹¹.

¹⁰⁹ Delle partite per cui si era già proceduto alla vendita salvo poi disporre la chiusura dello stadio per motivi di sicurezza.

¹¹⁰ Così, cfr. F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983, pp. 215 e ss.; H.L. GÜNTHER, *Die Genese eines Straftatbestandes*, in *Juristische Schulung*, 1978, pp. 1 e ss.; G. MARINUCCI, *Politica criminale e riforma del diritto penale*, in *Jus*, 1974, pp. 463 e ss.; F. BRICOLA, *Il carattere sussidiario del diritto penale e oggetto della tutela*, in *Studi in memoria di G. Delitala*, Milano, 1984, pp. 101 e ss.; ID., *Tecniche di tutela e tecniche alternative di tutela*, in *Funzioni e limiti del diritto penale. Alternative di tutela*, a cura di De Acutis E Palombarini (Atti del Convegno, Albano Terme, 10-12-dicembre, 1982), Padova, 1982; ID., *Voce Teoria generale del reato*, in *Novissimo Digesto it.*, vol. XIX, 1973, pp. 15 e ss.; A. KAUFMANN, *Subsidiaritätsprinzip und Strafrecht*, 1939, pp. 89 e ss.; C. ROXIN, *Sinn und Grenzen staatlicher Strafe*, in *Strafrechtliche Grundlagenprobleme*, Berlin-New York, 1973, pp. 14 e ss.; S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, cit., pp. 112 e ss.

¹¹¹ Cfr. A. ROVERSI - C. BALESTRI, *I gruppi ultras oggi: cambiamento o declino?*, in *Polis*, fasc. n. 3, 1999, p. 453.

In particolare, la prima sarebbe frutto di intemperanze dei tifosi dettate dall'eccitazione del momento sportivo. Si consuma, quindi, durante o immediatamente dopo la partita ed ha come destinatari i protagonisti del calcio giocato (giocatori, arbitri, dirigenti, allenatori). Si tratta di atti violenti estemporanei e non programmati, quindi, a grandi linee riconducibili al lancio di oggetti in campo (bottiglie, monete).

Il “teppismo calcistico”, invece, riguarda l'insieme di comportamenti riconducibili alla violenza da stadio in senso stretto. Ricomprende quella “aggressione sistematica che, in occasione delle partite di calcio, particolari gruppi giovanili di tifosi compiono ai danni di analoghi gruppi avversari sia dentro che, soprattutto, fuori dagli stadi”¹¹².

La prima forma di violenza è da sempre parte integrante dell'atmosfera da stadio e, per quanto deprecabile, non desta particolari problemi né suscita allarmismi. Di conseguenza, per la sua semplice ed immediata decifrabilità non richiede particolari approfondimenti sociologici o speciali interventi repressivi.

Di tutt'altra portata è il c.d. “teppismo calcistico” che si declina nel fenomeno *hooliganism* in Gran Bretagna (ed altre zone del nord Europa) ed in quello ultras nella restante parte dell'Europa (e, certamente, in Italia), già osservati *supra* dalla visuale prospettica dello storico.

Orbene, ancora una volta è opportuno principiare dagli studi effettuati in Gran Bretagna sul tifo violento, da considerarsi alla stregua di un fatto sociale¹¹³.

Ian TAYLOR¹¹⁴ è stato tra i primi sociologi ad occuparsi del fenomeno. Nel dettaglio, questi ha posto in relazione l'*hooliganism* con la c.d. “borghesizzazione” del calcio, ovvero un processo che sottrae detto sport alla *working class*, per concederlo ai dirigenti delle squadre di calcio di estrazione, appunto, borghese. E' questo, secondo l'Autore, il motivo scatenante la violenza degli *hooligans*. In altri termini, questi – appartenenti, come si è già evidenziato, alla classe operaia – percepirebbero detto cambiamento come una sorta di furto, al quale reagire con violenza sistematica, a mo' di rivendicazione sociale.

Tra i nomi autorevoli che si sono pronunciati sul tema c'è poi quello di ELIAS. Questi ha una visione delle relazioni insistenti tra fenomeno sportivo e violenza più ampio

¹¹² *Ibidem*, p. 453.

¹¹³ S. MASIELLO, *Ultrà. L'odio metropolitano*, in Quaderni di Sociologia, n. 52, 2010, p. 144.

¹¹⁴ I. TAYLOR, *Hooligans: Soccer Resistance Movement*, in “New Society”, 1969, p. 204-206.

di quello di TAYLOR. Secondo ELIAS¹¹⁵, appunto, allo sport nella società attuale è stato sottratto il suo tipico elemento ludico, è piuttosto uno “strumento di eccitamento sfumato e controllato¹¹⁶”. Secondo il c.d. processo di civilizzazione, nella società moderna sono maturati degli standard di sensibilità e autocontrollo più corposi, che hanno incrementato la ripugnanza nei confronti dei comportamenti violenti. La civilizzazione non ha coinvolto, però, contemporaneamente tutte le classi sociali: dovendo fare i conti con l’aggressività, esigenza ancestrale ed ineludibile dell’essere umano, la civilizzazione le ha ceduto il passo quando ha avuto riguardo alle fasce più basse della classe operaia.

Secondo la prestigiosa Scuola sociologica di Leicester, ed in particolare WILLIAM e DUNNING¹¹⁷ allievi di ELIAS, è proprio la composizione sociale prevalentemente operaia dei gruppi di tifosi inglesi - per questo meno coinvolti dal processo di civilizzazione – ad orientarli verso la violenza. Questo tipo di tifosi sviluppa dei particolari tratti subculturali: è tollerata o addirittura approvata l’aggressività e la violenza nei rapporti sociali. La mascolinità è un valore aggiunto ed è fonte di elogio combattere “i nemici”, dedicarsi al gruppo ed eccellere in attività considerate tipicamente maschili, come ad esempio il bere. Fare a botte prima o dopo la partita diviene eccitante ed un modo per accrescere la propria reputazione. La popolarità – negatagli dalla società civile – viene loro concessa dai media, che – in tal senso – hanno certamente un effetto criminogeno.

Altro filone di pensiero sul tifo sportivo è quello della Scuola di Oxford, che considera gli episodi di violenza negli stadi dei comportamenti rituali sorretti da un’articolata simbologia. MARSH¹¹⁸, ROSSER e HARRÈ, esponenti di questa scuola, ritengono centrale in questo tipo di studio il concetto di *Aggro*, ovvero sia un comportamento aggressivo ritualizzato. Secondo questo convincimento, l’aggressività dei tifosi sarebbe appunto meramente simbolica e rituale. Il comportamento *de quo* si comporrebbe per lo più di minacce, insulti, provocazioni e di un atteggiamento che difficilmente trascende in violenza fisica. Inoltre, detta aggressività sarebbe sottoposta a regole sociali stringenti¹¹⁹, ritualizzate, che i tifosi riconoscono e perciò rispettano. Lo scontro è così a basso rischio.

¹¹⁵ N. ELIAS – E. DUNNING, *Sport e aggressività*, Bologna, 2001.

¹¹⁶ S. MASIELLO, *Ultrà. L’odio metropolitano*, cit., 2010, p. 145.

¹¹⁷ J. WILLIAMS – E. DUNNING – P. MURPHY, *Hooligans abroad*, London, 1984.

¹¹⁸ P. MARSH, *Aggro. The illusion of violence*, London, 1978.

¹¹⁹ L. BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia*, cit., p. 164.

In particolare, le regole sono le seguenti¹²⁰: lo scontro si cerca ed eventualmente si consuma solo con altri tifosi rivali omologhi (altri *hooligans*/ultras, quindi); allo stesso modo, la sfida la si inizia soltanto se sussistono dei motivi legittimanti, quali la provocazione o semplicemente l'esposizione dei vessilli da parte dei tifosi della squadra avversaria; il confronto – quando non si limita ad insulti, sguardi minacciosi e provocazioni varie ed è fisico – dura poco ed è “leale”, ovvero a mani nude. Basta poco, infatti, per capire chi sono i vincitori e chi gli sconfitti, sottoposti ad una umiliazione rituale. Allontanarsi dalla zona dello scontro vuol dire arrendersi e soggiacere all'umiliazione che ne consegue, ma si può essere certi di non correre più alcun rischio.

Il quadro così delineato è quello di una c.d. “violenza minima”, di lotte simboliche¹²¹. Gli scontri reali sono pochi e le ferite lievi. Danni più rilevanti possono palesarsi – come già sopra evidenziato – soltanto allorquando ci sia la violazione di queste regole (come per i fatti di Genova che portano alla morte di “Spagna” nel 1995, di Roma che vedono morire Ciro Esposito dopo 50 giorni di agonia nel 2014 e di Milano con la morte di “Dede” nel 2018) ovvero per l'intervento di fattori esterni, come la polizia (come accaduto per i fatti di Avellino del 2003) ovvero per l'incomprensione da parte delle forze dell'ordine della natura simbolica di alcuni atteggiamenti (come per l'omicidio di Gabriele Sandri). In questi casi si assiste ad una sorta di cortocircuito nel rituale dell'*Aggro*.

Riflessioni simili sono svolte in Italia da DAL LAGO¹²². Questi individua nel calcio un collettore di simboli d'identificazione per i tifosi, che dividono così il mondo in amici e nemici. Anch'egli ritiene che il confronto tra gruppi sia in buona misura rituale e simbolico. La violenza è spesso solo apparente ed ha esiti poco significativi, che non motivano adeguatamente l'allarme e il tenore del giudizio morale che ne consegue¹²³.

Altro studioso che si è interessato al tema è A. SALVINI¹²⁴, il quale pure trae ispirazione dal concetto di *Aggro* e distingue un'aggressività ritualizzata ed una de-ritualizzata. Normalmente il tifoso accede ad un'aggressività ritualizzata, che comunque consente l'autoaffermazione del tifoso, ma scongiura l'utilizzo della violenza vera e propria. Questa, appunto, si avrebbe soltanto a causa di una “ritualizzazione imperfetta”.

¹²⁰ Come individuate dallo studio effettuato sui supporter dell'Oxford United.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² A. DAL LAGO, *Descrizione di una battaglia*, cit.

¹²³ L. BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia*, cit., p. 165.

¹²⁴ A. SALVINI, *Ultrà. Psicologia del tifoso violento*, Milano, 2004.

Anche ROVERSI¹²⁵ ritiene che l'aggressività possa essere simbolica, ma non per questo possa dirsi che la stessa sia estranea al processo causale che conduce alla violenza fisica. Secondo l'illustre studioso, la violenza e gli scontri sono causati in Italia da rivalità che possono essere tramandate per generazioni, originate da ragioni campanilistiche (sembra essere questo un tratto caratteristico del tifo nostrano) o da alleanze ed inimicizie del momento.

Ciò che emerge, quindi, dagli studi di cui sopra (italiani e britannici) è la presenza di una vera e propria subcultura cui sono inscrivibili i gruppi del c.d. tifo organizzati. I tratti essenziali sono: uno stile battagliero, grintoso e fiero; lealtà al gruppo, che diviene una seconda famiglia e da cui deriva un certo rispetto in determinati ambienti sociali; forte senso di appartenenza che impone un obbligo di difesa del territorio; amore incondizionato per la propria squadra, che va supportata con tifo incessante in casa e, soprattutto, in trasferta (quanto più la squadra va male o quanto più la trasferta è lontana, scomoda, proibitiva tanto più si richiede all'ultras la presenza). Essere ultras vuol dire accedere a questo stile di vita.

4. La demonizzazione e strumentalizzazione del “tifoso violento”

Orbene, tanto sopra premesso, non può revocarsi in dubbio la complessità del fenomeno dal punto di vista culturale e sociologico per l'intersecarsi di una moltitudine di fattori identitari, storici e politici. Questo dato che evidenzia la comunità scientifica è, però, sistematicamente ignorato dall'opinione pubblica. Questa è soggiogata dalle ricostruzioni proposte dai *mass media*. Nel discorso mediatico solitamente si pretermette l'analisi dei temi sopra esposti, preferendo il ricorso a stereotipi, letture morali, opinioni e impostazioni semplicistiche che plagiano l'opinione pubblica¹²⁶. La percezione sociale del fenomeno è, quindi, compromessa dall'amplificazione e dall'esagerazione (o attenuazione) mediatica. La spettacolarizzazione (la c.d. *glamourization* di cui sopra), il sensazionalismo ed il conseguente allarmismo, la condanna morale di continuo espressa dagli organi di informazione anche per fatti insussistenti o di lieve entità alimentano un'ansia collettiva ed

¹²⁵ A. ROVERSI, *Calcio, tifo e violenza.*, cit.

¹²⁶ S. FROSDICK – P. MARSH, *Football Hooliganism*, Cullompton, 2005.

il c.d. “panico morale”, che si traduce in una richiesta di stringenti misure di ordine pubblico¹²⁷. Lo stadio diviene, così, un luogo demoniaco.

Tale ingigantimento (con annessa *destatisticalization*) del problema – si arriva a qualificarlo come “malattia ingiustificata” – da un lato determina la criminalizzazione di condotte prive di un reale disvalore¹²⁸ dall’altro ha un vero e proprio effetto criminogeno. Qualcuno potrebbe, infatti, ambire alla notorietà mediatica e proprio per questo consumare “reati da stadio”.

Ancora, questa esigenza indotta di sicurezza è strumentalizzata dal politico di turno per fare incetta di consensi. Attaccare pubblicamente il “nemico/tifoso” e dedicargli l’ennesimo intervento normativo che alimenti il pluridecennale *climax* ascendente di repressione è talvolta risultata una strategia politica vincente. Decisamente meno efficaci da un punto di vista criminologico sono stati negli anni questi stessi interventi, come orientati ad una politica criminale populistica.

4.1 Un episodio emblematico e brevi considerazioni

A titolo puramente esemplificativo, è possibile fare riferimento ad uno dei tanti episodi di amplificazione, spettacolarizzazione e, quindi, distorsione della realtà ad opera dei *mass media*. Si intende aver riguardo ad una (a questo punto) “famigerata” trasferta dei tifosi del Napoli a Roma, in un Roma-Napoli del 31 agosto 2008. Si è scelto questo episodio - per tutti - perché emblematico: in maniera incontrovertibile si fa attuazione di quei meccanismi di *glamourization* e di *destatisticalization* sopra descritti in via teorica. Ebbene, all’epoca dei fatti - e da oltre un anno, ovverosia dalla morte dell’Ispettore Raciti - la maggior parte delle trasferte vengono vietate alle tifoserie ospiti. Si sta per introdurre la già contestatissima tessera del tifoso, fortemente voluta dall’allora Ministro dell’Interno Roberto Maroni. Inaspettatamente, però, Roma-Napoli – nonostante l’accesa e conclamata rivalità - viene aperta ai tifosi ospiti, che acquistano oltre 3.000 tagliandi in prevendita¹²⁹. L’intera giornata della trasferta è un susseguirsi di dirette televisive in cui si dipinge la tifoseria napoletana alla stregua di un’orda barbarica incontrollabile. Senza alcun riscontro

¹²⁷ E. DUNNING – MURPHY P. – WILLIAMS J., *The Roots of Football Hooliganism: An Historical and Sociological Study*, London, 1988.

¹²⁸ Si pensi all’accensione di un bengala o uno scavalcamento.

¹²⁹ S. MELONI, *Scontri Roma-Napoli 2008: giustizia fatta. Una bufala costata dieci anni di repressione*, pubblicato su sportpeople.net, 7 giugno 2018.

tangibile si fanno confusi riferimenti a cariche da parte dei tifosi contro la polizia, ad aggressioni ai danni del personale di Trenitalia per non pagare il biglietto ed a comportamenti oltraggiosi, se non violenti, nei confronti di operatori televisivi. Paradossalmente, nei giorni precedenti il tifo organizzato napoletano si è mobilitato per evitare inconvenienti di questo tipo, chiedendo ai tifosi di viaggiare tutti insieme in treno per poter gestire eventuali “cani sciolti” (le abbiamo anche definite sopra c.d. “schegge impazzite”) e contemporaneamente ha instaurato un dialogo con le autorità ed in particolare ha fatto richiesta a Trenitalia di avere a disposizione, previo pagamento del biglietto, posti per una capienza idonea sul treno IC delle 9.25, o altro analogo, in modo da poter giungere tutti insieme a Roma ed essere "accompagnati" dalle forze di polizia allo stadio. La richiesta rimane inevasa. Di tali trattative - volte a preservare l'ordine pubblico e partite proprio dai “vandali” dello stadio – non si dà notizia nei numerosissimi servizi televisivi. Allo stesso modo nessun riferimento è fatto alle operazioni di accesso a bordo incredibilmente rallentate e alle innumerevoli soste effettuate dal convoglio una volta partito da Napoli Centrale. I tifosi napoletani raggiungeranno lo stadio quando le squadre stanno già disputando il secondo tempo. I telegiornali, invece, si limitano a passare di continuo le immagini degli stessi che percorrono in gran fretta (dato il forte ritardo) ed in gran numero la stazione Termini di Roma, dandosi ai cori ed accendendo torce, senza assumere alcun atteggiamento violento. Nella richiesta di archiviazione formulata dal P.M. (ed accolta) per i fatti di danneggiamento si legge “(...) Molti di essi si presentavano per il caldo a torso nudo e mettevano in bella mostra gli immancabili tatuaggi. Condotte queste di scarso impatto aggressivo ma di indiscutibile suggestione mediatica, ed infatti esse furono nei giorni seguenti più volte rimbalzate sulle reti nazionali e locali e sui siti internet, contribuendo (...) ad indurre le successive sanzioni”. Vengono, appunto, vietate ai napoletani le trasferte per tutta la stagione e disposta la chiusura delle due curve dell'allora stadio San Paolo fino al 31 ottobre successivo, praticamente due mesi interi. Ai napoletani, essenzialmente, è imputata la “devastazione” dell'*Intercity Modigliani* 520 delle ore 09:25. Di seguito alcuni eloquenti stralci della richiesta di archiviazione del P.M.: “Intervennero sul caso le massime autorità politiche e di polizia e ci fu un'allarmante nota diffusa alle agenzie da Trenitalia s.p.a. che immediatamente indicava in 500.000,00 euro i danni arrecati al treno. (...) Deve innanzitutto evidenziarsi che nella sua memoria la difesa di Trenitalia indica i seguenti

danni, di gran lunga inferiori, già in prima approssimazione, a quella somma di 500.000,00 euro "sparata" ai media nell'immediatezza." Si evince, inoltre, come per la maggior parte delle carrozze virtualmente interessate dai danni non è stato possibile effettuare una constatazione diretta dei danni nell'immediatezza. Queste "furono rimesse in circolazione dopo pochi giorni". Mentre per quelle per cui è stato possibile un accertamento di tal fatta, la stima dei danni effettuata da Trenitalia risulta assolutamente sovradimensionata e – pure così gonfiata – decisamente inferiore ai 500.000,00 euro "pubblicizzati" il giorno della partita.

Ciò dà la misura dell'ingigantimento dei fatti, della spettacolarizzazione di questa "truce" trasferta e della totale pretermissione di dati reali a supporto dell'informazione divulgata.

In questo episodio emergono chiaramente tutti gli elementi che intendiamo provare con la nostra indagine. E' tangibile e mai più evidente di così la c.d. *glamourization*. I telegiornali ed i vari altri servizi televisivi hanno gioco facile a descrivere come devastatori i tifosi, che corrono in gran numero, attraversando la stazione, con fare minaccioso¹³⁰ e, se del caso, senza maglietta e pieni di tatuaggi.

La *destatisticalization* informa tutte le notizie che nell'arco della giornata e nei giorni successivi vengono diffuse. Si parla di tifosi senza biglietti (del treno e della partita) in un numero imprecisato, si parla di danni ingenti a persone e cose, riportando cifre rivelatesi evidentemente false. Essendo napoletani i protagonisti della vicenda, immancabile è il riferimento alla camorra, la quale per motivi non meglio specificati avrebbe interessi (altrettanto non individuati) nel gestire il tifo delle curve ed a creare disordini quando la tifoseria va in trasferta. Anche questa suggestiva ricostruzione è puntualmente smontata dal P.M. nella sua richiesta di archiviazione¹³¹.

¹³⁰ Sarebbe più corretto dire esasperato, considerato il caldo e le quattro ore di ritardo imputabili – alla luce di indagini più approfondite – principalmente se non esclusivamente alla disorganizzazione di Trenitalia ed alla cattiva gestione del servizio d'ordine pubblico tutto.

¹³¹ In particolare, si legge "Nel fuoco delle indagini che da alcuni sono state condotte sulla tifoseria organizzata del Napoli è certamente entrato il problema del rapporto fra tifoseria organizzata e camorra. Sono state riportate alcune dichiarazioni di collaboratori di giustizia da cui emerge chiaramente che molti capi ultras abbiano maturato gravi precedenti penali e siano legati, magari per parentela, a soggetti della criminalità organizzata. E' emerso però che tali acquisizioni, al momento, assumono carattere "statico", quasi di fotografia di una situazione che appare per lo più legata al fatto che la gran parte dei gruppi organizzati sono radicati sul territorio, nei quartieri di Napoli e nelle città della provincia, per cui appare consequenziale che essi siano spesso espressione di quella subcultura che, dal lunedì al sabato, si esprime con la violenza intollerabile che caratterizza il territorio napoletano (omicidi, estorsioni, rapine, violenze di vario genere, assenza diffusa di ogni percezione di legalità) e la domenica trovano ricovero in alcuni settori delle curve (e per fortuna solo alcuni). Insomma allo stato delle indagini non è emerso che la camorra manifesti interesse a gestire

C'è, poi, l'intervento urgente e "salvifico" di cui si fa promotrice la parte politica che intende strumentalizzare a fini elettorali lo stato di "emergenza". Nel caso di specie l'intervento è duplice, a breve e medio termine. Immediatamente, infatti, si effettuano pressioni perché alla tifoseria partenopea (tutta, senza distinzioni di sorta) si applichi una sanzione esemplare (divieto di trasferta per tutto il campionato e chiusura delle curve per due mesi per le partite in casa). I "gravi" fatti di Roma, poi, legittimano l'introduzione di ulteriori strumenti per debellare il fenomeno ultras: la tessera del tifoso, resa obbligatoria dall'1 gennaio 2010. D'altra parte il clima di "insicurezza" non conosceva soluzione di continuità dai fatti di Catania del 2007, che pure avevano portato all'adozione di un decreto legge¹³² in soli 6 giorni.

Tutti questi interventi (concretatisi nella maggior parte dei casi in decreti legge, ma anche in direttive ministeriali come nel caso di quella di Maroni per la tessera del tifoso) risulteranno – come si avrà modo di evidenziare in una fase più avanzata della trattazione – inefficaci o comunque insufficienti, perché fallace è l'approccio: "si tende a contrastare i sintomi più che a orientarsi sulle sorgenti del problema¹³³". Ciò è il frutto di una politica legislativa attenta alla sola contingenza del momento, che strumentalizza - per i motivi e per i fini di cui sopra - il tifoso violento trattandolo alla stregua di un "nemico" da neutralizzare e che si rivela priva di una prospettiva di lungo periodo.

Il fenomeno dell'aggregazione dei gruppi ultras non è certamente legato – come ampiamente dimostrato – esclusivamente a manifestazioni di violenza¹³⁴. C'è molto di più. Il sovradimensionamento populistico del disvalore del fenomeno ha semmai acuito il problema piuttosto che risolverlo, calpestando nel frattempo persino le più essenziali garanzie del tifoso/nemico.

Anticipando in parte le conclusioni, le istituzioni – a nostro avviso – dovrebbero adottare tutt'altro approccio al fenomeno. Risulta imprescindibile il ricorso a strumenti di dialogo democratico, da preferire al decreto emergenziale ed alla repressione *sic et simpliciter*, che rischia di marginalizzare una fascia di popolazione, che è invece molto

le curve, atteso che la criminalità organizzata si muove in base ad interessi economici che vanno evidentemente ricercati, nel mondo del calcio, in altri settori, e non certamente nel gestire il comportamento violento delle diverse organizzazioni di tifosi ultras. (...) con riferimento al "treno dei pregiudicati e dei camorristi", non emerge tanto il fatto che i tifosi siano camorristi, quanto piuttosto che anche i camorristi ed i pregiudicati siano tifosi!"

¹³² C.d. decreto Amato.

¹³³ Cfr. L. BIFULCO, *La sicurezza negli stadi in Italia*, cit., p. 179.

¹³⁴ Così FRANCA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi "ultra", sostenitori del Pisa sporting club, rilevate mediante questionario. Dati preliminari*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, n. 2-3, 1990, p. 244.

meno ai margini della società di quanto non si possa immaginare. Opportune sarebbero misure di intervento sociale, funzionali non tanto al controllo ed alla repressione, quanto piuttosto alla comprensione del fenomeno, così da plasmare – con un lavoro di lungo periodo – la mentalità che sorregge certi atteggiamenti.¹³⁵ Il fenomeno del tifo di curva è un microcosmo variegato e contraddittorio, che ha in sé anche valori positivi ed energie potenti¹³⁶ da non sacrificare in omaggio alla spietata repressione della violenza, che non è che uno dei molteplici aspetti dell'universo ultras.

¹³⁵ A. ROVERSI – C. BALESTRI, *I gruppi ultras oggi*, cit., p. 466.

¹³⁶ *Ibidem*.

PARTE II

LA “PERENNE EMERGENZA” DELLA VIOLENZA NEGLI STADI

Capitolo primo

Gli indicatori diagnostici “endo-penalistici” del diritto penale del nemico nel micro-sistema del “tifoso violento”

SOMMARIO: 1. Premessa: criteri “endo-penalistici” e casi emblematici di “nemici”; 2. Il carattere costantemente e dichiaratamente “emergenziale”; 3. La legge del 13 dicembre 1989, n. 401: la formulazione originaria; 3.1 La c.d. “Legge Mancino” (d.l. 26 aprile 1993, n. 122 conv. con modif. in L. 25 giugno 1993, n. 205); 3.2 “Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche” (D.l. n. 717/1994, conv. in L. n. 45/1995); 3.2.1 Gli interventi della Corte costituzionale; 3.3 Ancora un giro di vite ed i primi reati “da stadio”(D.l. 20/08/2001 n. 336, conv., con modif., in L. 19/10/2001, n. 377); 3.4 Ancora “Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive” (D.l. 24/02/2003 n. 28, conv. con modif. in L. 24/04/2003); 3.5 La c.d. legge pisanu (D.l. 17/08/2005, n. 162, conv. con modif. in L. 17/10/2005, n. 210); 3.6 La c.d. legge Amato (D.l. 8/2/2007, n.8, conv. in L. 4/4/2007, n. 41); 3.7 Pacchetto sicurezza 2010 (d.l. 12/11/2010 n. 187, conv. con modif. in L. 7/12/2010 n. 217); 3.8 La pericolosità specifica “sportiva” ed il c.d. codice antimafia; 3.9 D.l. del 22/08/2014, n. 119, conv. con modif. in L. n. 17/10/2014 n. 146; 3.10 Il daspo “urbano” ed il c.d. decreto Minniti; 3.11 I decreti sicurezza di Salvini; 3.12 La riforma Cartabia.

1. Premessa: criteri “endo-penalistici” e casi emblematici di “nemici”

Come già evidenziato, il diritto penale del nemico lascia tracce più o meno inconfutabili della sua esistenza dal punto di vista tanto “esterno” quanto “interno” al sistema penale in senso stretto inteso.

Dopo aver individuato ed analizzato i criteri “eso-penalistici”, è certamente il momento di penetrare la materia e di far emergere la sussistenza di indicatori cc.dd. “endo-penalistici” della logica d’eccezione che informa il sottosistema (*rectius* micro-sistema) di tutela integrata predisposto per la repressione dei fenomeni di violenza che si verificano in occasione di manifestazioni sportive.

Proseguendo con l’applicazione del metodo deduttivo già utilizzato sopra, presenteremo innanzitutto i summenzionati criteri “interni” in via generale per poi declinarli

nella materia d'interesse. Corre l'obbligo di precisare che gli indicatori che riporteremo¹³⁷ possono coesistere tutti, essere presenti soltanto in parte ovvero presentarsi con maggiore o minore intensità, determinando una graduabilità del fenomeno del diritto penale del nemico.

Ebbene, il diritto penale come un *ius exceptum* è eredità della c.d. Scuola positiva¹³⁸. I criminali sarebbero, quindi, soggetti anormali¹³⁹ e l'intrinseca eccezionalità non potrebbe che ripercuotersi sulla relativa scienza giuridica. Il diritto penale vagheggiato dai positivisti come strumento della difesa sociale contro il delitto non sarebbe più un diritto penale del fatto, bensì dell'autore. Vi sono gli autori prima dei fatti.

Tale impostazione di pensiero è stata soggetta ad un lungo percorso di "normalizzazione" nel corso del Novecento, che ha consentito di ricollocare il "fatto" al centro del sistema. Residuano, tuttavia, dei "settori" in cui l'influenza positivistica si manifesta ancora oggi con grande intensità, insinuando tra le strutture grammaticali del pensiero penalistico logiche eccezionali. Queste, piuttosto che rimanere esterne al sistema, sembra che lo penetrino¹⁴⁰.

Ciò avviene in relazione a fenomeni estremi o comunque emergenziali di criminalità, di fronte ai quali l'ordinamento reagisce tradizionalmente in due modi: "a) *introducendo singole discipline di eccezione a regole comuni (per es. aumento della punibilità per atti preparatori, ipotesi associative o di reati-accordo, aggravanti speciali, irrigidimento del regime esecutivo-penitenziario, regole processuali speciali, maggiore attenzione alla capacità a delinquere e alla pericolosità che non alla colpevolezza, etc.), le quali si affiancano alle regole ordinarie che continuano ad applicarsi; oppure b) costruendo un apparato coerente e compatto di eccezione, vuoi di fattispecie, vuoi di sanzioni; sì che non avremo più singole eccezioni "individualizzanti", ma un piccolo o anche maggiore diritto penale speciale, dove anche la valutazione e il trattamento dei 'fatti' sono strettamente connessi a una coesistente presenza di determinati 'autori'.*"¹⁴¹

Ebbene, al modello speciale – con esso intendendo, quindi, un micro-sistema autonomo piuttosto che un sotto-sistema caratterizzato da singole eccezioni che continuano

¹³⁷ Come magistralmente sostenuto da G. FIANDACA, *Diritto penale del nemico*, cit., p. 183.

¹³⁸ R. GAROFALO, *Criminologia*, Torino, 1891; E. FERRI, *Sociologia criminale*, Torino, 1892.

¹³⁹ Sulla determinazione del tipo antropologico del delinquente (c.d. *delinquente-nato*) cfr. C. LOMBROSO, *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, alla giurisprudenza e alle discipline carcerarie*, Milano, 1876

¹⁴⁰ Così M. DONINI, *Mafia e terrorismo come "parte generale" del diritto penale. Il problema della normalizzazione del diritto di eccezione, tra identità costituzionale e riserva di codice* in *Discrimen*, 30/5/2019.

¹⁴¹ M. DONINI, *Mafia e terrorismo come "parte generale" del diritto penale*, cit., p. 3

a convivere con regole comuni – si perviene per la proliferazione di tante miniriforme parziali oppure attraverso la previsione *ab origine* di un apparato normativo speciale.

E' noto che un esempio di sistema originario e speciale sia quello delle misure di sicurezza. Quest'ultime sono fondate su un giudizio prognostico orientato alla neutralizzazione della pericolosità. Si sottraggono al principio di colpevolezza, in parte a quello di irretroattività, derogano al principio di delimitazione temporale della sanzione ed alla funzione rieducativa della pena. Possono originare certamente da un fatto previsto dalla legge come reato, ma anche da un quasi-reato.

Ciò che in questa sede è di maggiore interesse è la considerazione – affermandolo con DONINI - che la presenza di un intero “sistema” autonomo di neutralizzazione di un fenomeno sia dotato di maggiore capacità di resistenza a censure di incostituzionalità e sia di conseguenza più “efficace” nell’attività di compressione dei diritti fondamentali. Pertanto, *“singole regole possono sempre essere meglio aggredite da controlli critici, affrontabili nella loro estraneità al sistema ordinario dei diritti e delle loro garanzie perché inserite in una dialettica con quel sistema; invece, un intero corpo autonomo sostanziale, processuale, probatorio, presenta una compattezza più difficile da erodere, ed è apparentemente isolato, indipendente. [...] emergono perciò i rischi e i difetti evidenti dei corpi normativi autonomi, la cui logica non è affatto di eccezione, ma di normalizzazione di qualche complesso organizzato di eccezioni come dato di sistema¹⁴²”*.

Come anticipato, all’autonomia di un (micro) sistema si giunge anche passando per un susseguirsi (*rectius* accavallarsi) di interventi normativi “urgenti”. Questi vanno a comporre un mosaico che dal punto di vista ontologico non risulta dissimile dal sistema geneticamente autonomo. L’osservazione empirica, poi, ci consegna un dato: la legge temporanea ed urgente diventa sistematicamente definitiva, normalizza l’eccezione avendo riguardo ad un’emergenza perenne¹⁴³.

Ciò avviene, come si avrà modo di precisare nel prosieguo della trattazione, tanto con norme d’eccezione sostanziali che processuali.

A fini puramente esemplificativi e senza pretese di esaustività, si richiama all’attenzione la legislazione di contrasto alla criminalità organizzata, al terrorismo, all’immigrazione clandestina, alla corruzione. Queste consentono – come evidenziato da

¹⁴² M. DONINI, *Mafia e terrorismo come “parte generale” del diritto penale*, cit., p. 6

¹⁴³ S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit.

autorevole dottrina - di individuare quegli indicatori di cui sopra e, quindi, di poter affermare che si è al cospetto di “nemici” da neutralizzare.

Emblematico è il diritto penale della criminalità organizzata.¹⁴⁴ Esattamente rovesciati risultano i tratti del garantismo, di talché il corpo giuridico in parola, autonomo e speciale, sia orientato alla neutralizzazione in maniera decisa. Lo schema d’eccezione spiega i suoi effetti già nel corso delle indagini e, poi, nel processo, quasi sottraendo al giudice la sua imprescindibile terzietà (art. 101 e ss., 111 ss. Cost.). E’ una giurisdizione combattente, antigarantista. Si assiste ad un’anticipazione della tutela con previsione di fattispecie associative, reati-accordo e reati di pericolo, ad un proliferare di aggravanti speciali e privilegiate, un irrigidimento del regime esecutivo-penitenziario, a regole processuali speciali, ad una maggiore attenzione alla capacità a delinquere e alla pericolosità che non alla colpevolezza, al ricorso a misure preventive.

Schema simile è ripreso dalla legislazione antiterrorismo¹⁴⁵. Come sapientemente sostenuto,¹⁴⁶ la legislazione antiterrorismo rappresenta il prototipo normativo della discussione moderna sul diritto penale del nemico e si caratterizza per una pluralità di interventi legislativi trasversali: sono state introdotte nuove norme penali, modificate le disposizioni di ordinamento penitenziario e quelle processuali. Ancora, sul piano preventivo, sono state inasprite le misure di prevenzione e sono stati introdotti nuovi sistemi di controllo finanziario e di congelamento delle risorse economiche per contrastare il terrorismo internazionale.

¹⁴⁴ V. MAIELLO, in AA VV., *Principio di legalità ed ermeneutica nella definizione (delle figure) della partecipazione associativa di tipo mafioso e del c.d. concorso esterno*, in AA. VV., a cura di PICOTTI, FORNASARI, VIGANO’, MELCHIONDA, *I reati associativi: paradigmi processuali e materiale probatorio*, Padova, 2005; V. MAIELLO, *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015; G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna, 1996; A. INGROIA, *Associazione per delinquere ed criminalità organizzata. L’esperienza italiana* in AA. VV., *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale*, a cura di V. MILITELLO, L. PAOLI ed J. ARNOLD, Milano, 2000; FIANDACA, *Criminalità organizzata e controllo penale*, in Ind. pen. 1991, 6 ss., 30 ss, con ulteriore, ampia bibliografia; RUGGIERO, *Economie sporche. L’impresa criminale in Europa*, Torino, 1996, passim, spec. p. 47 ss.; ZAFFARONI, *Il crimine organizzato: una categorizzazione fallita*, in Aa.VV., *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Atti del Seminario di diritto penale, 13 febbraio-10 maggio 1995, Università di Salerno; STORTONI, *Criminalità organizzata e legislazione di emergenza*, in *Dei delitti e delle pene* 1992, 39 ss.; A. CAVALIERE, *I reati associativi, tra teoria, prassi e prospettive di riforma*, in AA. VV., *Scenari di mafia*, a cura di G. FIANDACA - C. VISCONTI, Torino, 2010.

¹⁴⁵ Ampia bibliografia, v. M. DONINI, *Mafia e terrorismo*, cit, spec. 25 ss.; M. DONINI - M. PAPA (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007; AA.VV., *verso un diritto penale del nemico?*, in *Questione giustizia*, 2006, n. 4; R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto internazionale del nemico jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008, 13 ss. PADOVANI, *Diritto penale del nemico*, Pisa, 2014.

¹⁴⁶ M. PELLISSERO, *La legislazione antiterrorismo. Il prototipo del diritto penale del nemico tra garanzie e rischi di espansione*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 2, 1 giugno 2020.

E' appena il caso di rilevare che, come preannunciato, quanto osservato per la criminalità organizzata ed il terrorismo, *mutatis mutandis*, si palesa anche in materia di immigrazione irregolare. Lo straniero irregolare, appunto, è uno degli ultimi arrivati tra i "nemici"¹⁴⁷ verso cui è stata rivolta l'attenzione del sistema punitivo, posto che il massiccio ricorso all'armamentario penalistico è cosa del nuovo millennio. In breve tempo il "clandestino" è divenuto il bersaglio della risposta repressiva¹⁴⁸, il principale artefice di quella "insicurezza" tanto cara all'apparato politico. Ancora una volta un nemico da neutralizzare ed ancora una volta i mezzi per farlo sono variegati: alla sanzione penale in senso stretto si affianca una serie di altri strumenti coercitivi di natura amministrativa (ad esempio, il trattenimento dei migranti in attesa di rimpatrio nei centri denominati Centri di permanenza per il rimpatrio – CPR).

Analogamente, proseguendo nell'elencazione, il fenomeno della corruzione ha conosciuto una sorte simile¹⁴⁹. La rappresentazione della corruzione come emergenza nazionale ha, infatti, generato il senso di una perenne urgenza legislativa da affrontare, che si protrae ormai da venticinque anni.

Le ricadute normative sono sotto gli occhi di tutti: gli interventi legislativi rivolti alla lotta alla corruzione si sono avvicendati nell'ultimo decennio a intervalli serrati, all'incirca ogni tre anni. Ciò se ci limitiamo a considerare solo i provvedimenti di più ampio respiro: nel grande fiume dell'anticorruzione si sono difatti riversati anche tanti piccoli affluenti, dando vita ad una sorta di "cantiere permanente"¹⁵⁰ (la ratifica della Convenzione

¹⁴⁷ L. MASERA, *Il diritto penale dei "nemici" – La disciplina in materia di immigrazione irregolare*, in Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc. 2, 1 giugno 2020.

¹⁴⁸ Sul tema, *ex plurimis*, cfr. A. CAPUTO, *Immigrazione, politiche del diritto, qualità della democrazia. Diseguali, illegali, criminali*, in Quest. giust., 2009, n. 1, p. 86 ss.; A. CAVALIERE, *Diritto penale e politica dell'immigrazione*, in Crit. dir., 2013, n. 1, p. 17 ss.; M. DONINI, *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione*, in Quest. giust., 2009, n. 1, p. 101 ss.; L. FERRAIOLI, *La criminalizzazione degli immigrati*, in Quest. giust., 2009, n. 5, p. 9 ss.; G.L. GATTA, *La criminalizzazione della clandestinità fra scelte nazionali e contesto europeo*, in Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, 2015, p. 189 ss.; A. MANNA, *Il diritto penale dell'immigrazione clandestina tra simbolismo penale e colpa d'autore*, in Cass. pen., 2011, n. 2, p. 446 ss.; V. MILITELLO - A. SPENA, *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, 2015, p. 10 ss.; F. PALAZZO, *Sicurezza urbana ed immigrazione: illusioni e realtà della repressione penale*, in Dir imm. citt., 2004, n. 1, p. 24 ss.; M. PELISSERO, *Logiche di esclusione e di inclusione nella politica criminale sull'immigrazione*, in Quest. giust., 2007, n. 4, p. 684 ss.; L. PEPINO, *Le migrazioni, il diritto, il nemico*, in Dir imm. citt., 2009, n. 4, p. 9 ss.; P. PISA, *La repressione dell'immigrazione irregolare: un'espansione incontrollata della norma penale?*, in Dir pen. proc. - Speciale immigrazione, 2009, p. 5 ss.; L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, 2019 (cfr. in particolare la sez. II, dal titolo Il diritto penale della disuguaglianza).

¹⁴⁹ V. MONGILLO, *Il contrasto alla corruzione tra suggestioni del "tipo d'autore" e derive emergenziali*, in Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc. 2, 1 giugno 2020.

¹⁵⁰ V. MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in Dir pen. cont., 5/2019, p. 231 ss. Per un excursus dei principali interventi in materia, cfr. anche

dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 ad opera della legge n. 116/2009, la legge n. 190/2012, c.d. legge "Severino", la legge n. 69/2015 e, da ultimo, la legge n. 3/2019, c.d. "spazzacorrotti", entrata in vigore il 31 gennaio 2019 e contenente «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza e movimenti politici »).

Può dirsi, quindi, senza tema di smentita, che, a partire della seconda metà degli anni novanta, sono stati adottati nei principali fori internazionali molteplici testi convenzionali preordinati ad un'energica *fight against corruption*.

Ebbene, da una rapida scorsa delle legislazioni *de quibus*, può dedursi che il legislatore negli ultimi tempi ha sempre preferito dar vita a micro-sistemi, in quanto tali autonomi e con deboli se non assenti connessioni con le "regole generali". Nel farlo ha preferito intervenire spesso ed in maniera consistente, con norme in deroga, che per portata e frequenza hanno originato tanti sistemi indipendenti quanti sono i "nemici", normalizzando lo stato d'eccezione.

Pertanto, l'intervento frequente e ravvicinato del legislatore, per lo più con decretazione d'urgenza, è senza dubbio un indice sintomatico del diritto penale del nemico.

La struttura ed i tratti comuni delle legislazioni di cui sopra, poi, ci restituiscono altri indicatori. Come si è osservato – in forma di elencazione esemplificativa per non cadere nel ricorrente errore della divagazione fuori *focus* – la strategia "bellica" del legislatore sembra connotata da *diuturnitas*. Quindi, oltre alla costante emergenza legislativa, senza dubbio possono iscriversi nel novero dei criteri endo-penalistici: a) la finalità di tutela delle fattispecie penali, queste orientate alla neutralizzazione del reo; b) l'anticipazione della tutela che conforma evidentemente le tecniche di strutturazione dell'illecito; c) il rapporto tra fatto e autore; d) regole processuali "speciali"; e) il carattere dichiaratamente "emergenziale"; f) sistema sanzionatorio proteiforme, con dosimetria della pena pericolosamente tendente verso l'alto; g) proliferare di circostanze speciali; h) irrigidimento del regime esecutivo-penitenziario; i) *last, but not least*, ricorso alle misure di prevenzione.

Ebbene, tali indicatori sono – in diversa misura e non per forza tutti insieme – presenti nei micro-sistemi di cui sopra. Nostro intento è verificarne la sussistenza anche con riferimento al "tifoso violento", che - al pari del "mafioso", del "terrorista", del

N. AMORE, *L'eredità di Mani Pulite nel contrasto alla corruzione sistemica. Una breve ricognizione politico-criminale della legislazione anticorruzione degli ultimi trent'anni*, in *disCrimen*, 27 novembre 2019.

“clandestino” e del “corruttore/corrotto”¹⁵¹ – è da considerarsi, alla luce di quanto si dirà, un tipo d’autore e “nemico” dello stato.

2. Il carattere costantemente e dichiaratamente “emergenziale”

Non può revocarsi in dubbio che uno degli indicatori più evidente è il carattere dichiaratamente “emergenziale” degli interventi normativi che si susseguono – rivolti contro il “nemico” – e che rincorrono la contingenza. Il sistema che in questo modo si delinea è un sistema “in deroga” ai più generali modelli: viene ribaltato l’ordinario rapporto regola/eccezione. Come si è visto, vengono a crearsi dei veri e propri micro-sistemi autonomi.

La “cultura” dell’emergenza sarebbe suscitata, appunto, dalla presenza di un nemico, per fronteggiare il quale si ritiene che gli ordinari mezzi non bastino. La legislazione è così miope e frammentata: logica conseguenza è il proliferare di interventi normativi.

In altri termini, l’emergenza diventa perenne, la disciplina normativa disorganica ed intrinsecamente contraddittoria, il diritto penale “ipertrofico” e sempre più lontano dal c.d. “diritto penale minimo”¹⁵².

Provvedimenti di questo tipo sono caratterizzati da approssimazione, caoticità, rigorismo repressivo, simbolicità e caduta in termini di garanzie.

Ecco, quando si assiste ad un fenomeno di tal fatta, può ragionevolmente presumersi che la pluralità di norme ha come destinatario un “*hostis*”, un nemico.

Un profluvio di provvedimenti, per lo più sotto la forma tipicamente emergenziale del decreto legge, fa sì che esploda la funzione simbolica del diritto penale, a cui solo si affida la risoluzione del problema “contingente”, ignorando la complessità del fenomeno, traducendolo piuttosto in una questione di mero ordine pubblico. Ne deriva un *caos normativo*,¹⁵³ costellato di meccanismi di anticipazione della tutela.

Orbene, la disciplina normativa che intende prevenire e/o reprimere i fenomeni di violenza che si consumano in occasioni di manifestazioni sportive può dirsi l’archetipo della legislazione d’urgenza.

¹⁵¹ Lo si ripete, l’elencazione è esemplificativa e potrebbe non essere esaustiva.

¹⁵² S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 252.

¹⁵³ S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 59.

Numeri alla mano: dalla prima legge in materia (l. n. 401 del 13 dicembre 1989) – che resta la norma di riferimento – si sono susseguiti ben 12 interventi normativi la cui quasi totalità è costituita da decreti legge.

Avendo riguardo alle scelte normative operate nell'arco degli ultimi trent'anni è palese l'opzione a favore di una ferma repressione del fenomeno del tifo, ad una totale apertura a forme di controllo *ante delictum*. L'*escalation* della violenza ha prodotto una corrispondente *escalation* della risposta preventivo-repressiva¹⁵⁴.

Ebbene, si intendono declinare i termini essenziali di questa vivace evoluzione normativa per poi soffermarci sulla disciplina vigente, che darà evidenza della presenza di inconfutabili prove della sussistenza di un micro-sistema autonomo, ricorrendo agli indicatori di cui sopra.

3. La legge del 13 dicembre 1989, n. 401: la formulazione originaria

La legge del 13 dicembre 1989, n. 401 costituisce il primo intervento del legislatore in materia di prevenzione e repressione del fenomeno della violenza negli stadi. E' intitolata "interventi nel settore del giuoco e delle scommesse a tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche". Tale testo normativo più che tutelare lo svolgimento delle competizioni sportive, mirava a reprimere fenomeni atti ad alterare la regolarità delle gare come le scommesse clandestine, il cosiddetto "totonero", ed il doping.

Era, tuttavia, già prevista in maniera embrionale una delle misure di prevenzione che caratterizzano l'odierno sistema: l'art. 6 della l. n. 401 del 1989 abilitava l'autorità di Pubblica Sicurezza ad emanare il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgevano competizioni sportive, prevedendo, in caso di trasgressione, il ricorrere di un illecito penale, seppur contravvenzionale.

L'ingresso nel nostro ordinamento di una normativa *ad hoc* era sempre più sentita a causa dell'aggravarsi e dell'intensificarsi – in Italia e in Europa – di episodi di violenza; il movimento ultras 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 addivenuto alla decisione di intervenire con una disciplina specifica sul punto.

¹⁵⁴ F. CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento*, cit., p. 1028.

Il testo della legge n. 401/1989 constava originariamente di nove articoli, così suddivisi: l'art. 1, che ha introdotto il delitto di frode in competizioni sportive; l'art. 2¹⁵⁵, che ha stabilito la non influenza del procedimento penale nei provvedimenti di competenza degli organi sportivi; l'art. 3¹⁵⁶, 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. 5¹⁵⁷, che ha predisposto una serie di pene accessorie per i reati appena introdotti; l'art. 6¹⁵⁸ – la disposizione più interessante per quanto è qui d'interesse – 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 micro-sistema preventivo legato alla violenza nelle manifestazioni sportive; l'art. 7¹⁵⁹ 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 è chiaro, la legge n. 401/1989 è stata concepita al fine di salvaguardare 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.

Ai fini della nostra trattazione, sono queste ultime norme ad essere d'interesse per comprendere l'approccio originario del legislatore nei confronti del tifoso violento.

Ebbene, l'art. 6 è una disposizione di primaria importanza nella L. n. 401/1989 ed è il perno del sistema delle misure di prevenzione enucleate per contrastare la violenza negli

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ DEL CORSO, S., sub Art. 3, *cit.*, pp. 100 ss.

¹⁵⁷ DEL CORSO, S., sub Art. 5, *cit.*, pp. 100 ss.

¹⁵⁸ DEL CORSO, S., sub Art 6, *cit.* pp. 113 ss.

¹⁵⁹ DEL CORSO, S., sub Art. 7, *cit.*, pp. 116 ss.

stadi. Tale disposizione nella sua versione originaria stabiliva 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 disponeva poi che *“il contravventore del divieto di cui al comma 1 è punito con l’arresto da tre mesi ad un anno”*. Nelle intenzioni del legislatore il divieto di accesso ai luoghi di svolgimento di competizioni agonistiche era destinato a confluire nel corpo della L. n. 1423/1956 (precisamente, nell’art. 3), relativa alle misure di prevenzione in generale, tuttavia, nella formulazione definitiva è stata espunta l’ipotesi del divieto di accesso in aggiunta alla sorveglianza speciale, così rendendo *“autonomo”* 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 fattispecie speciale rispetto all’art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell’Autorità), che prevede un trattamento sanzionatorio più mite (arresto fino a tre mesi o, in alternativa, l’ammenda). In ragione di ciò, può evidenziarsi come il divieto di cui all’art. 6 abbia una sua specificità, che lo ha collocato al di fuori del contesto normativo proprio delle misure di prevenzione *“general”*. Come si avrà modo di rilevare in seguito, sono proprie queste le ragioni che inducono a qualificarla come misura di prevenzione *“atipica”*.

Corre l’obbligo di sottolineare che in dottrina sono state mosse critiche al divieto di accesso di cui all’art. 6 già nella sua versione originaria. In particolare, si evidenziava un *vulnus* alle garanzie costituzionali. Le censure avanzate riguardavano un’assunta violazione del principio della riserva di giurisdizione di cui all’art. 13 Cost., che considera conforme a Costituzione, come è noto, soltanto la restrizione della libertà personale che sia determinata *“per atto motivato dell’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge”*; inoltre la norma, nella sua formulazione originaria, non prevedeva un limite massimo di durata

dell'applicazione del divieto di accesso¹⁶⁰; il correttivo è individuato in via ermeneutica: 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)¹⁶¹. Ad ogni modo, il provvedimento in parola limita in maniera decisa diritti fondamentali dell'individuo senza essere sottoposto ad un controllo giurisdizionale ed è rivolto non solo a soggetti condannati, ma anche a semplici denunciati, senza quindi che vi sia stato un effettivo giudizio di accertamento delle responsabilità¹⁶². Ciononostante, la primissima giurisprudenza¹⁶³ 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, per quest'aspetto, l'art. 6 non presenta profili di illegittimità costituzionale, in quanto tale norma incide solamente sul diritto di circolazione e soggiorno garantito dall'art. 16 Cost., mentre non conculca la libertà personale. Dovendo aver riguardo, così, allo statuto delle garanzie di cui all'art. 16 Cost. è opportuno ricordare che quest'ultimo nel prevedere una riserva di legge (generale e rinforzata) che circoscrive la possibilità di limitare il diritto di circolazione solo in via generale e alla presenza di motivi di sanità o sicurezza pubblica, non contempla l'ulteriore garanzia della riserva di giurisdizione. Perciò, una limitazione a tale diritto può essere disposta anche dall'autorità amministrativa¹⁶⁴. Sulla distinzione tra libertà personale e libertà di circolazione ed i relativi criteri discretivi si tornerà anche nel prosieguo della trattazione, venendo parimenti in rilievo per differenziare la disciplina procedurale di cui al comma 1 da quella di cui al comma 2 dell'art. 6 nella sua attuale formulazione. In particolare, 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

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ G. ANDREANI, *Note in tema di divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Riv. polizia*, 1992, p. 781.

¹⁶² CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale cit.*, p. 589.

¹⁶³ 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 giurispr. civ. comm.*, 1992, pp. 376 ss., con nota di Bianco e in *Giur. merito*, III, 1992, pp. 544 ss., con nota di Vipiana).

¹⁶⁴ 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.; cfr. VIPIANA, *Il divieto di accesso agli stadi: problemi dicostituzionalità e di tutela giurisdizionale*, in *Giur. merito*, III, 1992, p. 547.

(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)¹⁶⁵.

Ad ogni modo, la sopra citata giurisprudenza – seguita da altra copiosa e conforme – valorizzando il preciso riferimento di cui all'art. 6 ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche e solo a quelli, afferma che il divieto *de quo vada* ad incidere unicamente sul diritto di circolazione e non sul diritto alla libertà personale, di talché i provvedimenti del questore che dispongono il 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 ordinario¹⁶⁶.

L'art. 6, quindi, già dalla sua primissima formulazione inizia a far parlare di sé, gettando le basi di quel micro-sistema che ci si accinge a scandagliare. La capacità di cambiare aspetto – spesso ampliandosi, fuoriuscendo talvolta dal contesto sportivo in senso stretto – a suon di interventi legislativi dà la misura della “frenesia” legislativa che abbiamo fissato come rivelatore di un diritto penale imperniato sul nemico, che qui è certamente il tifoso violento.

Insieme all'art. 6 un ruolo di rilievo lo ricopre anche l'art. 8, rubricato gli “effetti dell'arresto in flagranza durante o in occasione di manifestazioni sportive”: tale disposizione prevede(va) 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*”.

¹⁶⁵ VIPIANA, Piera Maria, *Il divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di tutelagiurisdizionale*, in *Giur. merito*, III, 1992, pp. 545 ss.

¹⁶⁶ BIANCO, Rosanna, *Questioni in tema di provvedimenti d'urgenza e di limitazione al diritto di circolazione della persona*, in *Nuova giurispr. civ. commentata*, 1992, pp. 378 ss.

Ebbene, il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche può assumere una natura giuridica varia. Ci si è concentrati prima sul divieto quale misura di prevenzione disposta dall'autorità di pubblica sicurezza (art. 6), ma è appena il caso di rilevare che può parimenti rappresentare uno dei contenuti della pena accessoria nel caso di condanna per i delitti di frode in competizioni sportive e di esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa (art. 5). Con l'art. 8 il novero si fa più cospicuo, prevedendo quest'ultimo un'ulteriore ipotesi di compressione della libertà di accedere ai luoghi in cui si svolgono *competizioni agonistiche*.

Completamente diversa è quest'ultima dall'ipotesi di cui all'art 5: diversi sono i presupposti (arresto in flagranza non consentito per i reati di cui agli artt. 1 e 4 – stando ai limiti edittali originari – per i quali l'art. 5 prevede la pena accessoria di cui sopra), diversa è la natura giuridica (nonostante sia stato affermato da taluni, la misura di cui all'art. 8 – come si vedrà – non è inquadrabile nella categorie delle pene accessorie), diverso è, quindi, l'ambito di applicazione.

Rischi di sovrapposizione vi sono, invece, tra le “prescrizioni” imposte dal giudice penale ai sensi dell'art. 8 ed il divieto di accesso applicato dall'amministrazione *ex art. 6*: al vuoto normativo ancora una volta sopperisce il formante giurisprudenziale.

In particolare, 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 dell'autorità amministrativa, non essendo accettabile una soluzione che conduce alla duplicità di misure, sulla base di identici elementi di pericolosità¹⁶⁷.

E' comunque il caso di chiarire che la formulazione originaria dell'art. 8 fa riferimento a reati commessi “durante la competizione agonistica”, mentre l'art. 6 riguarda atti di violenza commessi “in occasione o a causa di manifestazioni sportive” (espressione che si riferisce ad ogni spettacolo a larga partecipazione pubblica, configurabile anche in assenza di una vera e propria gara e quindi più ampia di “competizione agonistica”). È quindi necessario che la condotta penalmente rilevante che ha dato luogo all'arresto in

¹⁶⁷ 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.; cfr VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 667.

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 stesso¹⁶⁸.

Ancora, la prescrizione di cui all'art. 8 è disposta dal giudice penale soltanto in via accessoria in uno con specifici provvedimenti. La norma fa espressamente riferimento all'ipotesi in cui – in seguito alla convalida dell'arresto – il giudice ritenga non sussistenti le condizioni (artt. 273 e 274 c.p.p.) per l'applicazione di alcuna misura coercitiva, pure richiesta dal p.m., disponendo con ordinanza la liberazione dell'arrestato ed il divieto di accesso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive.

L'altra ipotesi tipica è, poi, quella che si verifica allorché l'imputato beneficia della sospensione condizionale della pena all'esito di giudizio direttissimo. È stato prontamente evidenziato che, in forza dell'art. 8, il giudice penale può utilizzare elementi che non consentirebbero la limitazione della libertà nell'ambito processuale, o perché il giudizio prognostico circa la condanna dà esito negativo o perché – convalidato l'arresto in flagranza – non emergono sufficienti pericoli per le esigenze cautelari¹⁶⁹.

Ancora, è stato rilevato che 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 stadi¹⁷⁰. Il fenomeno dell'uso strumentale del diritto preventivo/punitivo è già stato oggetto di trattazione nella parte I dell'elaborato e sarà certamente un faro nell'analisi dell'evoluzione normativa della repressione del teppismo sportivo.

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

¹⁶⁸ MARZADURI, Enrico, sub Art. 8, *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 117 - 118

¹⁶⁹ MARZADURI, sub Art. 8 cit, pp. 119-120; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 665.

¹⁷⁰ 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. 590.

come sanzione atipica¹⁷¹. La qualificazione in un senso o nell'altro non costituisce solo un problema teorico, ma assume grande rilevanza in fase di applicazione.

Una certa dottrina ha collocato le prescrizioni ex art. 8 – come già la misura di cui all'art. 6 – nell'ambito delle misure di prevenzione, attribuendo in questo caso la competenza al giudice penale (piuttosto che al questore) in considerazione dell'esigenza socialmente avvertita di una “punizione” esemplare ed immediata, venuta meno in forza del provvedimento di “rimessione in libertà”, che, appunto, il divieto di accesso intende compensare.

Tale esegesi è stata tuttavia criticata da chi ha provvedutamente sottolineato che le misure di prevenzione 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, nella prevenzione il *focus* è sull'autore (possibile) di fatti di reato, differentemente, nel divieto ex art. 8, è il fatto (*rectius* 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 reato¹⁷².

Vi è, poi, chi ha tentato di sussumere la prescrizione in parola nella categoria delle misure di sicurezza, in quanto fondata su un accertamento della pericolosità *post delictum*. In realtà, nemmeno questa interpretazione può dirsi esente da critiche¹⁷³, in quanto l'applicazione della misura di cui all'art. 8 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.).

Altri, come si è preannunciato, hanno tentato la strada della pena accessoria, non riferibile a reati specifici come la pena accessoria di cui all'art. 5, ma ad ipotesi criminose

¹⁷¹ TREVISSON LUPACCHINI, Tiziana, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giur. it.*, II, 1991, pp. 334; cfr. VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento* cit., p. 214.

¹⁷² 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.

¹⁷³ TREVISSON LUPACCHINI, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche* cit., p. 334; cfr. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 666; VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento* cit., p. 213;

semplicemente connotate dall'essere state commesse in occasione o durante manifestazioni sportive. Delle pene accessorie manca però l'automatismo (stante la discrezionalità riconosciuta al giudice nell'applicazione) e, se si volesse accedere a tale ricostruzione, si dovrebbe dare applicazione all'art. 37 c.p. e, quindi, la durata del divieto dovrebbe coincidere con quella della pena principale inflitta. Ne deriverebbe così una probabile sospensione condizionata della pena accessoria in uno con quella principale, avuto riguardo ai limiti edittali dei reati da stadio e dell'estensione del beneficio della sospensione condizionale anche alle pene accessorie, come previsto dalla L. n. 19/1990. Detto altrimenti, la "pena accessoria" seguendo le sorti di quella principale, tradirebbe la *ratio legis* dell'art. 8, che è tesa certamente a recuperare su un altro binario quanto difficilmente riuscirebbe ad ottenere su quello penalistico in senso stretto.

Infine, c'è chi ha 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 o, ancora, "misura di neutralizzazione"¹⁷⁴, valorizzandone la funzione essenziale.

Per completezza, 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 300.000*"¹⁷⁵ (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). Tale illecito amministrativo ha una funzione di chiusura 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

¹⁷⁴ DEMURO, *Una particolare misura "neutralizzatrice": il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni agonistiche*, in *Riv. pen.*, 1993, p. 681.

¹⁷⁵ Da leggersi oggi da euro 25 a euro 154.

specifica regolamentazione sportiva considera cogenti. Come è stato osservato¹⁷⁶, 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 penale. 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 turbino il regolare andamento della competizione: si è pertanto dubitato dell'effettiva utilità pratica di tale disposizione.

Per quanto è qui di interesse, le disposizioni rilevanti sono originariamente gli artt. 6, 8 e marginalmente l'art. 7. Questo è insomma il punto di partenza che condurrà in poco tempo alla creazione di un vero e proprio micro-sistema autonomo, ripercorrendo lo schema sopra individuato della proliferazione di interventi urgenti.

3.1 La c.d. "Legge Mancino" (d.l. 26 aprile 1993, n. 122 conv. con modif. in L. 25 giugno 1993, n. 205)

Come è noto, la c.d. "legge Mancino"¹⁷⁷ introduce "misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa" e, per quanto è di nostro interesse, contempla, all'art. 2, relativo alle disposizioni di prevenzione, il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si recano con emblemi o simboli

¹⁷⁶ DEL CORSO, sub Art. 7, L. 13/12/1989 n. 401, *Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990, pp. 116-117; cfr. CRESCIMBENI, *Violenza dei tifosi ed intervento penale* cit., p. 589; TRAVERSI, *Diritto penale dello sport* cit., p. 96; VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine* cit., p. 662;

¹⁷⁷Dopo la 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, 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.), il d.l. 26 aprile 1993, n. 122 conv. con modif. in L. 25 giugno 1993, n. 205 ha inteso ampliare e rafforzare l'intervento repressivo, per fronteggiare la recrudescenza di manifestazioni ispirate all'intolleranza alla discriminazione razziale ed etnica.

“propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all’art. 3¹⁷⁸ della legge 13 ottobre 1975, n. 654”, ovverosia coloro i quali hanno tra i propri scopi l’incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; il contravventore¹⁷⁹ di tale divieto è punito con l’arresto da tre mesi ad un anno (art. 2, comma 2).

Lo stesso art. 2 d.l. n. 122/1993, al comma 3, ha poi esteso¹⁸⁰ 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).

Infine, viene introdotto un limite temporale (prima inesistente) per il divieto di accesso. Il termine è di cinque anni ed è stabilito in modo fisso dalla legge, perciò nel provvedimento non può essere determinato un periodo minore. È certamente fatta salva la possibilità di un successivo provvedimento di revoca qualora ne ricorrano le condizioni. Come espressamente previsto dalla normativa, la misura, appunto, 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).

È dunque questo il primo intervento, a pochi anni dall’introduzione della L. n. 401/1989, che inizia ad estendere l’ambito applicativo del DASPO. Con la normativa in

¹⁷⁸ Per effetto del D.lgs. n. 21/2018, tale richiamo va oggi riferito all’art. 604 bis c.p.

¹⁷⁹ Il decreto-legge in origine prevedeva il ricorso alla 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); 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. 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.

¹⁸⁰ CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo: problemi di compatibilità costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, n. 2/3, 1999, p.340; cfr. anche LEOTTA, voce *Razzismo*, in *Dig. disc. pen.*, 2008; 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.

parola, si provvede in maniera tutt'altro che sistematica ad ampliare il novero dei soggetti destinatari della misura di prevenzione "atipica", sull'onda del clamore mediatico destato dai più o meno frequenti episodi di razzismo verificatisi all'interno degli stadi.

L'intervento, come più volte si dirà anche con riferimento ai successivi, è simbolico e di scarsa efficacia pratica, quantomeno nel primo periodo di vigenza. Gli autori degli illeciti rimanevano spesso ignoti e l'intero sistema preventivo/repressivo risultava inapplicabile.

Ciò che non è revocabile in dubbio è che si inaugura una stagione normativa non ancora conclusa al momento in cui si scrive: a distanza di pochi anni l'uno dall'altro si susseguiranno innumerevoli interventi normativi tutti "urgenti".

3.2 "Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche" (D.l. n. 717/1994, conv. in L. n. 45/1995)

Come rilevato nella Parte I, la riforma organica del '94 è senza dubbio suscitata (e condizionata nell'oggetto) dagli episodi di violenza verificatisi in quegli anni ed in particolare da un fatale incidente (omicidio di "Spagna") accaduto proprio nei giorni in cui il decreto legge era in Parlamento per la conversione. Chiaramente i gravi incidenti di Genova contribuirono a determinare un ulteriore inasprimento delle misure, in un'ottica di pura deterrenza.

La linea (dura) legislativa è chiara: insistere lungo la strada della prevenzione, decisamente più duttile e meno "garantita" di quella penalistico-sanzionatoria.

Ebbene, venendo al merito, la riforma in parola è decisamente più sostanziosa della precedente (c.d. legge "Mancino"): con 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 subisce consistenti modifiche. Innanzitutto, viene ulteriormente ampliato il novero dei destinatari. Così, viene ampliato anche l'ambito spaziale del divieto ai luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni agonistiche. Ancora, viene introdotta – ed è questa probabilmente la più importante novità – la possibilità di imporre la comparizione personale 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 di accesso.

Tale importante aggiunta determina una compressione (non della libertà di circolazione, bensì) della libertà personale ed impone, perciò, la predisposizione di un procedimento di convalida giudiziaria. 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, viene previsto l'arresto facoltativo in flagranza del contravventore (che non sarebbe consentito ai sensi dell'art. 381 c.p.p.), dall'altro, si consente – in deroga agli artt. 282 e 283 c.p.p. - l'applicazione delle misure coercitive dell'obbligo di presentazione alla p.g. e del divieto/obbligo di dimora. 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 violazione della misura di prevenzione.

Questo l'elenco delle principali novità, che ora approfondiremo comunque in forma sintetica e schematica.

Orbene, al comma 1 dell'art. 6 viene meglio specificata l'“autorità di pubblica sicurezza” competente ad adottare la misura: il questore, che è titolare di un potere discrezionale e non vincolato.

Il divieto, poi, si amplia¹⁸¹ ricomprendendo - oltre ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche, che ora devono essere “specificamente indicate” – anche quelli interessati dalla sosta, dal transito o dal trasporto di coloro che partecipano o assistono alle medesime competizioni. La *ratio* è evidente: evitare che i teppisti turbino, nel corso del viaggio, le aggregazioni di tifosi che si recano in trasferta o rientrano nella loro città¹⁸².

Per quanto concerne, poi, 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

¹⁸¹ Tale ampliamento è stato inserito nella legge di conversione, anche in considerazione dei gravi episodi di violenza avvenuti a Genova nel gennaio 1995, mentre, invero, il d.l. n. 717/1994 confermava l'originaria delimitazione spaziale del divieto di accesso (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.).

¹⁸² 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. 211-212; cfr. 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, p. 17.

fuori dalla propria abitazione o dalle appartenenze di essa alcuni degli oggetti¹⁸³ individuati dall'art. 4, commi 1 e 2 della L. n. 110/1975: questo riferimento normativo, assente nella versione originaria della disposizione, comprende la categoria delle “armi improprie”¹⁸⁴.

Resta il riferimento alle persone denunciate o condannate “per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive” mentre viene introdotto il divieto di accesso per le persone che, nelle stesse circostanze, “abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza”.

È indubbio che espressioni quali “episodi di violenza” o condotte generiche di incitamento alla stessa sono serventi rispetto a misure fondate sul sospetto piuttosto che sulla pericolosità. Quest'ultima, tuttavia, se pure mai espressamente indicata quale presupposto dalla *littera legis*, deve necessariamente sussistere alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata. Deve, in altri termini, essere riscontrata una pericolosità che sia attuale ed insidi l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

L'aspetto di maggiore interesse della riforma è il nuovo comma 2 dell'art. 6 della legge n. 401, che ha introdotto nell'ordinamento una misura di prevenzione “atipica”, con riferimento all'obbligo imposto al destinatario di un D.A.SPO. di presentarsi in un ufficio o comando di Polizia.

Tale obbligo si sostanzia nella prescrizione ulteriore nei confronti del soggetto gravato dal divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive, di comparire personalmente in un ufficio di P.S. competente in relazione al luogo di residenza dell'interessato, oppure di altro specificatamente indicato, nel periodo corrispondente a quello di svolgimento della manifestazione agonistica per la quale era stato emanato il divieto di partecipazione.

¹⁸³ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. Icit.*, 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 (...)”. Tuttavia il richiamo normativo resta impreciso non essendo prevista una specifica fattispecie di reato.

¹⁸⁴ LAUDI, M., *Un decreto-legge per fermare la violenza negli stadi*, in *Dir. pen. proc.*, 2, 1995, pp. 163 ss.: poiché 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, le forze dell'ordine, in ottemperanza all'obbligo di evitare la commissione di unreato (art. 55 c.p.p.), hanno il dovere di impedire l'accesso allo stadio a chi sia trovato in possesso di un'arma impropria.

Tale obbligo ha carattere accessorio e strumentale rispetto al divieto di accesso, in quanto finalizzato a rafforzare l'efficacia preventiva.

Va comunque tenuto ben presente che non ricorre un conseguimento automatico al primo, né il legislatore ha predeterminato i casi di applicazione.

La scelta sull'applicazione o meno della misura ulteriore è quindi rimessa dalla legge al questore, il quale dovrà però operare un attento esame della personalità del soggetto, anche sulla base di una ponderata valutazione delle circostanze soggettive ed oggettive tali da indurre a ritenere sufficiente solo il primo ovvero da consentire anche il secondo.

Il divieto di accesso ai luoghi in cui si tengono manifestazioni sportive attiene esclusivamente alla libertà di circolazione, mentre la prescrizione dell'obbligo di comparizione alla P.S. incide direttamente sulla libertà personale, da qui la necessità, ai sensi dell'art. 13 Cost., di un provvedimento giurisdizionale di convalida dell'operato dell'autorità di P.S.

La particolare natura dell'obbligo di presentazione del soggetto destinatario del D.A.SPO. di presentarsi all'ufficio di P.S. necessita di una motivazione che tenga conto anche della pericolosità del soggetto e della gravità degli episodi accertati¹⁸⁵.

Tali istituti sono modalità di esercizio dell'azione di prevenzione, in quanto tali non sono stati considerati obbligatori come l'azione penale di cui all'art. 112 Cost. e non rientrano, in ragione di ciò, nella competenza esclusiva del pubblico ministero, né sono soggetti al sindacato dell'autorità giudiziaria nel caso di mancato esercizio di tale obbligo¹⁸⁶.

Ai sensi del nuovo comma 3 dell'art. 6, per quanto riguarda la procedura di convalida - quindi nel caso in cui il divieto di accesso preveda quale misura accessoria anche l'obbligo di comparizione personale dell'interessato - il questore deve dare immediata comunicazione della misura disposta al procuratore della Repubblica presso la pretura del circondario, il quale, effettua inizialmente una delibazione sommaria con riferimento ai presupposti di legge che giustificano l'emissione del provvedimento.

Successivamente, laddove non ritenga ricorrenti i presupposti, rinuncia alla richiesta di convalida con decreto motivato, determinando di conseguenza la perdita di efficacia della misura.

¹⁸⁵ Cass. pen., sez. III, sentenza 6 giugno 2016, n. 23303. pubblicata sulla banca dati "De Jure".

¹⁸⁶ Cortesi F., *Le norme contro la violenza negli stadi. Tra misure di prevenzione e processo penale*, Cagliari 2005.

Nel caso in cui, invece, ritenga sussistenti i presupposti, formula entro quarantotto ore dalla notifica all'interessato richiesta di convalida della misura, indirizzandola al g.i.p. del Tribunale territorialmente competente in relazione alla sede della Questura che ha emesso la prescrizione. Trattasi di una competenza di carattere non territoriale bensì funzionale, dato il collegamento esistente non con il fatto, ma tra l'organo giudicante e l'autorità questorile che ha emesso il provvedimento.

Ebbene, il giudice per le indagini preliminari dovrà provvedere nelle 48 ore successive; se la convalida non è disposta in questo lasso di tempo, la prescrizione cessa di avere efficacia.

Il contraddittorio è puramente cartolare ed il gip decide *de plano*. Il provvedimento del gip è ricorribile per Cassazione ai sensi del comma 4 dell'art. 6¹⁸⁷.

Nel caso in cui in sede di convalida sia accertata l'insussistenza dei presupposti anche per l'applicazione del divieto collegato all'obbligo di comparizione, la mancata convalida di quest'ultima lascia impregiudicato il divieto di accesso, generando una grave anomalia¹⁸⁸.

Sulla problematica sollevata dalla dottrina e le riletture della giurisprudenza di tale procedura di convalida si tornerà in seguito.

È, poi, prevista la possibilità di revoca o modificazione della misura (possibilità non prevista nel testo originario dell'art. 6¹⁸⁹), 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 gip dispone l'archiviazione per infondatezza delle denuncia (art. 408 c.p.p.), o per

¹⁸⁷ 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, p. 18; ID., *Appunti sul divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giust. pen.*, II, 1995, p. 318; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 217; LAUDI, M., *Una legge contro i tifosi violenti*, in *Dir. pen. proc.*, 3, 1995, pp. 307 ss.; DE ROSE, Tullio, *La violenza negli stadi*, in *Riv. polizia*, 1997, p. 82.

¹⁸⁸ 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, p. 2749: *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*; cfr. 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, p. 652.

¹⁸⁹ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., p. 2756: *per principio generale, la pubblica amministrazione può, in sede di autotutela o quando siano mutate le condizioni, revocare o modificare i suoi provvedimenti*; cfr. 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, p. 47.

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.); se pure non espressamente previste, attenta dottrina considera 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.), poiché si tratta di situazioni analoghe.

Ancora, la violazione del divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche già integrava la contravvenzione, trasmigrata con la riforma al comma 6 dello stesso art. 6. La novella finisce per innalzare il massimo edittale ed estendere la fattispecie all'ipotesi di violazione della prescrizione di presentazione nell'ufficio o comando di polizia. L'innalzamento del solo massimo edittale a diciotto mesi di arresto (il minimo resta invariato) determina un disallineamento con riferimento al reato proprio del sorvegliato speciale (così punito meno rigorosamente ai sensi dell'art. 9, comma 1, L. n. 1423/1956) ed è suscitato dai gravi fatti di Genova, già menzionati e verificatesi proprio al momento della conversione del d.l.

Questo *modus operandi* è pienamente coerente con l'approccio simbolico-repressivo del diritto penale che individua i suoi bersagli e ne fa dei nemici, come più diffusamente teorizzato sopra.

È appena il caso di rilevare che 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 oltretutto al perfezionarsi della notifica agli interessati.

Allorquando l'organo dell'accusa decida di non doversi attivare per la convalida, ovvero quando questa venga negata dal gip 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.

Il legislatore ha introdotto una specifica ipotesi di arresto facoltativo in flagranza (art. 6, comma 6) per chi contravviene al divieto di accesso. Detta ipotesi deroga alle previsioni codicistiche¹⁹⁰ (in base agli artt. 380 e 381 c.p.p. infatti non è consentito l'arresto in

¹⁹⁰ MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali* cit., pp. 2758-2759; MARZADURI – BRESCIANI, sub Art. 1 cit., p. 222; cfr. VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 49; LAUDI, *Una legge contro i tifosi violenti* cit., pp. 307ss

flagranza per le contravvenzioni) e 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 pubblica.

Ancora, vi è una deroga 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 coercitive¹⁹¹, quali l'obbligo di presentazione alla polizia (art. 282 c.p.p.) e il divieto od obbligo di dimora (art. 283 c.p.p.). 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 giuridica, 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 fattispecie¹⁹².

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 espressamente, secondo alcuni autori si tratterebbe di una pena accessoria¹⁹³ 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,

¹⁹¹ DE ROSE, *La violenza negli stadi* cit., p. 83; cfr. VIDIRI, *I nuovi rimedi per prevenire la violenza* cit., p. 49; NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso* cit., p. 319; MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 222; 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;

¹⁹² 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: diversa è la ratio sottesa all'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.

¹⁹³ MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., p. 224; cfr. LAUDI, *Un decreto-legge per fermare la violenza* cit., pp. 163 ss.: nel decreto-legge prima della sua conversione si faceva, invece, esplicito riferimento ad una "pena accessoria".

comma 7, II periodo), precisazione che sarebbe risultata inutile se non si fosse trattato di una pena accessoria¹⁹⁴.

Infine, l'ultimo comma dell'art. 6 contempla una deroga all'obbligo di comparizione: 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. Detta autorizzazione consente un adeguato contemperamento tra gli interessi pubblicistici e quelli privati (salute, famiglia, lavoro) del prevenuto.

In conclusione, l'intervento legislativo del 1994-1995 – così riportato schematicamente nei suoi passaggi chiave - è stato sin da subito oggetto di vivaci dibattiti. Interviene nel momento in cui l'“insicurezza” è massimamente avvertita alla luce dei fatti di cronaca. L'onda mediatica è adeguatamente cavalcata ed influenza impropriamente la scienza legislativa che sola dovrebbe orientare il legislatore, specialmente in una materia così delicata come quella penale (o sostanzialmente tale). Senza dubbio la L. n. 401/1989 meritava un'implementazione e le lacune normative andavano colmate, ma – qui e spesso, come si vedrà – la scelta legislativa è quella dell'urgenza, congenitamente inidonea a disciplinare un fenomeno complesso come quello del teppismo calcistico (o sportivo).

Quel che è certo è che, con questa riforma, va sempre più delineandosi un vero e proprio micro-sistema autonomo, laddove le deroghe sono in numero maggiore (ed in aumento) delle “regole”. Inizia a comporsi il mosaico, che sarà chiaramente visibile allo spettatore soltanto all'esito dell'*excursus* normativo che si sta compiendo.

Il numero cospicuo di deroghe inevitabilmente cattura l'attenzione della Corte costituzionale, che negli anni immediatamente successivi sarà chiamata a pronunciarsi più volte.

3.2.1 Gli interventi della Corte costituzionale

***Sentenza del 7 maggio 1996, n. 143**

La Corte costituzionale si pronuncia per la prima volta sull'art. 6 della legge n. 401/1989 con la sentenza del 7 maggio 1996, n. 143, dichiarando l'illegittimità

¹⁹⁴ NUZZO, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni* cit., p. 18; cfr. MARZADURI – BRESCIANI, sub *Art. 1* cit., pp. 223-224.

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.

In particolare, centrale è il passaggio motivazionale, secondo cui “*il principio costituzionale espresso in tale norma richiede 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.*”¹⁹⁵

Pertanto, così come per i reati commessi dai minori, 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, poichè “*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 parte del giudice della personalità del minore, nonché dell’utilità ai fini educativi della stessa misura, anche in relazione alle modalità della sua applicazione*”¹⁹⁶.

***Sentenza del 12 giugno 1996, n. 193**

Nello stesso anno (sentenza 12 giugno 1996, n. 193) la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sull’art. 6. La Corte costituzionale¹⁹⁷, questa volta, ritiene non fondata, in riferimento all’art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 3, l. 13 dicembre 1989, n. 401, sostituito dall’art. 1 l. 24 febbraio 1995, n. 45, denunziato nella parte in cui non prevede che la speciale procedura di sindacato giurisdizionale, prevista per l’ordine di comparire personalmente nell’ufficio di polizia durante le competizioni agonistiche, concerna anche il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le competizioni

¹⁹⁵ Nella medesima direzione la precedente pronuncia della Corte cost., sent. n. 222/1983.

¹⁹⁶ Come si legge in motivazione della sentenza; CACCIARI, Alessandro, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo: problemi di compatibilità costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, n. 2/3, 1999, p. 344; cfr. 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. 368; VIDIRI, G., *La legge 24 febbraio 1995, n. 45 all’esame della Corte costituzionale e della Cassazione*, in *Riv. dir. sport.*, n. 4, 1996, p. 761.

¹⁹⁷ In *Giur. cost.*, I, 1996, pp. 1762 ss.; in *Foro it.*, 1996, pp. 2620 ss. (nota di Vidiri); in *Riv. dir. sport.*, 4, 1996, pp. 749 e 752-754 (nota di Vidiri); in *Riv. polizia*, 1997, pp. 200 ss. (nota di Santacroce).

stesse. Afferma infatti la Consulta che “*i due previsti provvedimenti hanno portata ed effetti fra loro differenti, idonei ad incidere in grado diverso sulla libertà del soggetto destinatario e pertanto ragionevolmente differenziati anche nella disciplina dei rimedi*”¹⁹⁸.

Ebbene, 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 determinata; 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 gip¹⁹⁹; invece, “*diversa portata assume l’altro provvedimento*²⁰⁰, *consistente più semplicemente 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*”. 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*”²⁰¹.

Il *thema decidendum* è, quindi, il criterio discrezionale tra la libertà personale e la meno garantita libertà di circolazione. La soluzione della Corte accede a quella tesi dottrina che considera relativi alla libertà personale gli ordini positivi di fare o di recarsi in un determinato luogo, laddove è la persona ad essere soggetto attivo della prescrizione, mentre ritiene attinenti alla libertà di circolazione quei provvedimenti contenenti un mero obbligo negativo di non circolare o soggiornare in particolari parti del territorio. Così stando le cose, il divieto di accesso di cui all’art. 6 ricade certamente in questa seconda ipotesi²⁰².

***Sentenza del 23 maggio 1997, n. 144**

¹⁹⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 193 del 30 maggio 1996, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 25 del 19/06/1996.

¹⁹⁹ LAUDI, *Si può vietare l’accesso allo stadio con provvedimento amministrativo*, in *Dir. pen. proc.*, 11, 1996, p. 1352; Cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 366.

²⁰⁰ Come si legge in motivazione; cfr. LAUDI, *Si può vietare l’accesso allo stadio con provvedimento amministrativo* cit., pp. 1352 ss.; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 365.

²⁰¹ SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di controllo giurisdizionale*, in *Riv. polizia*, 1997, pp. 203 ss.; 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; CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., pp. 344-345.

²⁰² 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.

Nell'anno successivo²⁰³ la Corte costituzionale torna ad occuparsi dell'art. 6 della legge n. 401/1989 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 preliminari²⁰⁴.

Spetta, quindi, sempre al soggetto il diritto all'esercizio di una "integrale difesa"²⁰⁵, garantito dall'art. 24, comma 2 Cost. In particolare, giacché il provvedimento che prescrive l'obbligo di comparizione personale conculca la libertà personale (art. 13 Cost.), come si è visto, è necessario che l'adozione dello stesso "*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 giudiziaria*"²⁰⁶; 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 difesa²⁰⁷ sancito dall'art. 24 Cost.

Ebbene, 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, viene soddisfatta – in forza proprio dell'intervento della Corte – in quanto "*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*"²⁰⁸, in

²⁰³ In *Giur. cost.*, 3, 1997, pp. 1576 ss. (note di Pace e Dolso); in *Cass. pen.*, 10, 1997, pp. 2659 ss. (note di Gazzaniga e Molinari in *Cass. pen.*, 1998); in *Riv. polizia*, 1997, pp. 704 ss. (nota di Santacroce).

²⁰⁴ Sez. I, ord. 26 ottobre 1995, Zangara e altri: la questione, rimessa alla Corte costituzionale dalla Cassazione 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; cfr. 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.

²⁰⁵ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 368; 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.

²⁰⁶ Sul tema, Corte cost., sentenze nn. 27/1959 e 74/1968.

²⁰⁷ SANTACROCE, *Postilla a Corte cost., sent. n. 144 del 1997*, in *Riv. polizia*, 1997, p. 707; Cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 368-369.

²⁰⁸ Come si legge in motivazione; PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi* cit., p. 1584; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 369.

*modo che sia così garantito il contraddittorio*²⁰⁹; 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 riguardo²¹⁰.

3.3 Ancora un giro di vite ed i primi reati “da stadio” (D.l. 20/08/2001 n. 336, conv., con modif., in L. 19/10/2001, n. 377)

Proseguendo, il *leitmotiv* resta invariato: il legislatore, per reagire ai crescenti episodi di violenza verificatisi nel campionato appena concluso (stagione 2000/2001), sceglie lo strumento dell’“emergenza”. Con il d.l. 20 agosto 2001 n. 336, convertito, con modificazioni, in L. 19 ottobre 2001, n. 377 introduce ulteriori disposizioni per ampliare e potenziare le misure di contrasto al teppismo calcistico.

Sostanziose sono le modifiche e di rilievo le novità introdotte dalla riforma. Principiando dall’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”²¹¹, riconducendo l’ipotesi dell’ostentazione di simboli od emblemi di tenore discriminatorio quale indice di pericolosità sociale.

Ancora, con riferimento agli altri possibili destinatari del divieto di accesso, la riforma effettua due precisazioni. L’art. 1 del d.l. n. 336/2001, interpolando il comma 1 dell’art. 6 L. n. 401/1989, specifica che gli episodi di violenza indizianti possono

²⁰⁹ CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., p. 345

²¹⁰ GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1369.

²¹¹ CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi non può sacrificare i diritti civili*, in *Dir. & Giust.*, III, 41, 2001, p.8; cfr. 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, pp. 15-16.

coinvolgere sia “persone” che “cose” (riferimento che evoca la “violenza sulle cose” contemplata dall’art. 392, comma 2 c.p.). Inoltre, si delimitano temporalmente gli effetti della denuncia o della condanna suscettibile di legittimare l’irrogazione del divieto. Ebbene, i soggetti destinatari del divieto possono risultare denunciati o condannati “anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi cinque anni”.

Se da un lato, quindi, il riferimento espresso ad un limite temporale (cinque anni) restituisce un po’ di determinatezza al precetto, dall’altro, la possibilità di fondare il provvedimento solo su di una denuncia – che ben potrebbe rivelarsi infondata – espone la disposizione ad aspre critiche. Le nostre ci riserviamo di esprimerle nel prosieguo, per ora si ritenga punto fermo l’imprescindibilità di un accertamento individualizzante della pericolosità sociale del tifoso, di cui la denuncia può costituire soltanto un indice e non assorbire l’intero giudizio.

Poi, circa 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 esteso 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, dovendo tenere in debito conto le esigenze dell’attività lavorativa svolta dal soggetto al momento dell’imposizione della misura.

Pienamente in linea con lo spirito della novella è, quindi, l’innalzamento della durata massima sia del divieto di accesso ai luoghi delle manifestazioni sportive, sia della prescrizione di comparire negli uffici di polizia, portata per entrambi a tre anni (art. 6, comma 5).

Di rilievo è, ancora, la trasformazione, in sede di conversione, della contravvenzione di cui al comma 6 dell’art. 6 L. n. 401/1989 in delitto. La pena dell’arresto è stata sostituita da 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), con conseguente punibilità del tentativo ed esclusione dell’imputazione del fatto a titolo colposo. 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.

Anche dal punto di vista spaziale il d.l. n. 336/2001 determina un ampliamento, introducendo all'interno della legge n. 401 il nuovo art. 8-ter²¹², dedicato alle trasferte, che estende l'intera disciplina sul gioco e le scommesse "ai fatti commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono le manifestazioni".

La novella sostituisce l'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 amplia oggettivamente l'ambito di applicazione della nuova disciplina²¹³.

In questo caso il legislatore – giovandone la determinatezza della disposizione – si preoccupa anche di fornire un'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".

Venendo, altrettanto schematicamente, ai profili processuali interessati dalla riforma, 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 costituzionale.²¹⁴

La *voluntas legis* 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.

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

²¹² CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., p. 42.

²¹³ 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; cfr. FORLENZA, O., *Contro i teppisti aumenta la prevenzione, diminuiscono le pene accessorie*, in *Guida al dir.*, n. 42, 2001, p. 104

²¹⁴ Per una lettura critica della pronuncia: 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.; DOLSO, G.P., *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giur. cost.*, 3, 1997, p. 1586 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.; CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., p. 22.

cui al comma 1”. 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”²¹⁵.

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.

Il comma 1-*bis*, aggiunto all’art. 8 della legge n. 401 (e modificato in sede di conversione)²¹⁶, 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).

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”.

***I primi reati “da stadio”**

Il d.l. n. 336/2001 conv. in L. n. 377/2001 costituisce una tappa importante nell’*iter* normativo che conduce alla disciplina vigente anche perché con esso si inaugura la stagione dei “reati da stadio”. Ebbene, viene 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

²¹⁵ Come indicato dalla Corte cost. sent. n. 136/1998; nella giurisprudenza di legittimità: conformi 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 sussistenza, o meno, dei prescritti presupposti soggettivi e oggettivi”; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 33-34.

²¹⁶ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., p. 46.

sportive: si tratta del delitto di lancio di materiale pericoloso (comma 1) e della contravvenzione di scavalco e invasione di campo (comma 2).

La fattispecie delittuosa di “lancio di materiale pericoloso” - punita con la reclusione da sei mesi a tre anni - mira a proteggere l'incolumità delle persone nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, ovvero nei luoghi interessati dalla sosta, dal transito o dal trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime.

La norma risulta strutturata secondo le cadenze delle fattispecie a pericolo concreto e l'evento è rappresentato dal pericolo per le persone.

Al comma 2 dello stesso art. 6-*bis* sono disciplinate, poi, due ipotesi contravvenzionali caratterizzate da un pericolo concreto per la pubblica incolumità. Tale disposizione statuisce che, “salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, supera indebitamente una recinzione o separazione dell'impianto ovvero, nel corso delle manifestazioni medesime, invade il terreno di gioco, è punito, con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda da 1.000 euro a 5.000 euro. La pena è della 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”.

Lo scavalco o l'invasione di campo, come accade per il lancio di materiale pericoloso, non possono essere puniti in quanto tali come reato, ma è necessario che sussista un pericolo concreto per le persone.

In estrema sintesi, l'intervento del 2001 evidenzia ancora una volta le chiare intenzioni del legislatore: riconoscere quanti più strumenti è possibile all'autorità di pubblica sicurezza ed a quella giudiziaria per “combattere” il fenomeno della violenza negli stadi.

L'approccio è prettamente repressivo ed il mezzo è costantemente quello emergenziale del decreto legge. *Nihil novi sub sole.*

3.4 Ancora “Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive” (D.l. 24/02/2003 n. 28, conv. con modif. in L. 24/04/2003)

A distanza di meno di due anni, vista la “significativa recrudescenza degli episodi di violenza” compiuti dai tifosi rispetto alla precedente stagione calcistica,²¹⁷ il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente ed ancora con la decretazione d’urgenza: il d.l. n. 28/2003, convertito dalla L. n. 88/2003, introduce importanti novità tanto dal punto di vista sostanziale che processuale²¹⁸.

Proprio con riferimento a quest’ultimo profilo, si assiste probabilmente alla più rilevante delle predette novità. La novella, infatti, 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 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 fatto (art. 8, comma 1-*ter*)²¹⁹. Inoltre, secondo il nuovo comma 1-*quater* dell’art. 8, quando

²¹⁷ E’ quanto si legge nella 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.

²¹⁸ Segnatamente si legge nella relazione al d.l. cit.: “Nonostante un incremento delle persone arrestate e di quelle denunciate 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’arrestodifferito”; in *Guida al dir.*, 9, 2003, p. 20.

²¹⁹ CAMPANELLA – NOTARO, sub Art. 1 cit., pp. 48-49; cfr. 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, p. 63; cfr. ID., *Sull’eccezionalità della deroga alla flagranza l’ultima parola spetta ora al Parlamento*, in *Guida al dir.*, 2003, n. 9, p. 22; LAUDI, Maurizio, *Violenza negli stadi: le nuove misure di repressione*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, 8, p. 944.

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"²²⁰ introdotta in sede di conversione del d.l. n. 336/2001.

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".

Considerazioni critiche circa tali strumenti processuali saranno svolte in seguito. Anche sul piano sostanziale, si ha l'introduzione del 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 visibile)²²¹.

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 reato. Contestualmente non viene, però, introdotto il nuovo reato nel novero di quelli che legittimano l'adozione del divieto di accesso²²².

La fattispecie di possesso ingiustificato di artifici pirotecnici presenta molte analogie con la fattispecie di cui all'art. 707 c.p. che punisce il possesso ingiustificato di chiavi

²²⁰ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 48-49; cfr. FORLENZA, *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza* cit., p. 22.

²²¹ 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, p. 1477; perplessità sono sorte con riferimento a tale formula di chiusura che, prestandosi ad applicazioni oscillanti, può avere ricadute negative sul principio della certezza del diritto.

²²² FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 64; cfr. LAUDI, *Violenza negli stadi: le nuove misure* cit., pp. 944 ss.

alterate o di grimaldelli. Con la l. 88 del 2003 il legislatore è andato addirittura oltre, perché se per configurarsi la contravvenzione all'art. 707 c.p. è richiesto lo status di condannato dell'agente, tale requisito non è necessario per la configurabilità del possesso di artifici pirotecnici.

La riforma, per la prima volta in maniera consistente, non si limita a rimodellare gli aspetti sostanziali e processuali della materia – che evidentemente inizia a presentare quei caratteri del micro-sistema, autonomo rispetto alla “regola generale” – ma introduce strumenti a più ampio respiro, coinvolgendo e responsabilizzando le società ed anche le autorità di pubblica sicurezza.

Ebbene, l'art. 1-ter del d.l. in esame introduce 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 pubblica²²³ – il differimento dello svolgimento di tali manifestazioni “ad altra data ritenuta idonea” ovvero, in situazioni connotate dalla permanenza del pericolo di grave turbativa, il divieto²²⁴ dello svolgimento di manifestazioni sportive per periodi non superiori a 30 giorni.

L'art. 1-quater poi introduce 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 agli impianti sportivi con capienza superiore a diecimila unità (comma 1); 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)²²⁵.

²²³ Integrato per l'occasione da rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali e del CONI.

²²⁴ FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 64.

²²⁵ NUZZO, F., *Violenza negli stadi: un'arma deterrente che non responsabilizza le società di calcio*, in *Guida al dir.*, n. 9, 2003, p. 12; cfr. ID., *Violenza negli stadi: strategie “fuorigioco”* cit., p. 11: l'assegnazione dei posti degli stadi “in maniera non casuale, ma a tifosi individuati con opportuni congegni tecnici” era stata fortemente auspicata da alcuni

L'art. 1-*quinquies* infine prevede 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"²²⁶, indipendentemente dalla constatazione della violazione.

3.5 La c.d. legge pisanu (D.l. 17/08/2005, n. 162, conv. con modif. in L. 17/10/2005, n. 210)

Per adempiere agli obblighi assunti in ambito europeo, il legislatore è intervenuto - per la terza volta in meno di cinque anni - in via "straordinaria ed urgente", 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). È superfluo sottolineare che la straordinarietà mal si concilia con una frequenza così alta di interventi legislativi.

D'altra parte, anche questa riforma si caratterizza per esemplarità e rigore, ponendosi nel solco già tracciato dalle precedenti.

In breve - e qui di seguito - le novità.

Innanzitutto, per rispettare gli 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, si è determinata una

autori, secondo i quali "la conoscenza anticipata degli spettatori ne agevola il controllo". NUZZO, F., *Con l'educazione e le regole sugli impianti i violenti negli stadi vanno in "fuorigioco"*, in *Guida al dir.*, n. 39, 2003, p. 11: sul tema, 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.

²²⁶ FORLENZA, *Se il tifoso è in possesso di fuochi d'artificio* cit., p. 65; la normativa prevede 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; commina, poi, 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.

sostanziale equiparazione tra la misura di prevenzione vigente nell'ordinamento italiano e il divieto applicato all'estero. Quest'ultimo viene così accettato come equivalente al DASPO "nostrano"²²⁷, 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 questore.

Bisogna specificare, però, che pur avendo molti ordinamenti giuridici europei scelto il divieto di accesso come rimedio contro il rischio di disordini durante lo svolgimento di partite di calcio, tuttavia è differente lo strumento concreto con cui tale divieto viene applicato. Appunto, differentemente dall'Italia, alcuni Stati hanno demandato alle società sportive, tramite forme di autoregolamentazione, il compito di disporre il divieto di accesso e di vigilare sulla sua osservanza tramite l'impiego di propri assistenti appositamente addestrati (gli *stewards*). In forza di ciò, l'intervento dell'autorità pubblica è fortemente limitato²²⁸, poiché è solo eventuale e successivo alla violazione del divieto.

Ancora, per rendere più efficace l'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 o da "altri elementi oggettivi" – risulta che il prevenuto non ha ottemperato al divieto di accesso disposto dal questore.

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

²²⁷ FORLENZA, O., *Si inasprisce il quadro sanzionatorio contro l'attività di bagarinaggio*, in *Guida al dir.*, n. 42, 2005, p. 22; ID., *Un inquadramento a rischio di legittimità per chi controlla i tagliandi d'ingresso*, in *Guida al dir.*, n. 34, 2005, p. 19; cfr. CAMPANELLA, S. – NOTARO, D., *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*, in *Leg. pen.*, 2006, p. 4.

²²⁸ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure cit.*, pp. 4-5.

affidata al giudice penale per accertare il reato di violazione della misura stessa punito ai sensi dell'art. 6, comma 6²²⁹.

Proseguendo, viene ripristinata ed ampliata la pena accessoria, prevista dal comma 7 dell'art. 6 L. n. 401/1989 (soppresso dalla L. n. 377/2001, di conversione del d.l. 336/2001)²³⁰. Appunto, 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”, la predetta pena accessoria²³¹, 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 indicate²³².

Per altri aspetti, il d.l. n. 162/2005 rende più rigorosa la risposta sanzionatoria nei confronti dei tifosi violenti, ottenuto in primo luogo tramite l'aggiunta di alcune aggravanti²³³ 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 speciale.

Di rilievo 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

²²⁹ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 11-12.

²³⁰ Posto che il comma 7 era stato abrogato nel 2001, la modifica ad esso apportata ha comportato delle evidenti criticità interpretative, pur apparendo di tutta evidenza essersi trattato di una disattenzione del legislatore, d'altra parte nella relazione di accompagnamento si 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; tanto premesso non resta che ritenere che la pena accessoria non sia stata vigente tra il 2001 e il 2005, rimanendo, dunque, “congelata”, per poi essere ripristinata quale misura utilizzabile ad opera del d.l. n. 162/2005. In questo senso CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 14- 15; cfr. CORTESI *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 422.

²³¹ PALMERO, Francesca, *Nuove norme contro la violenza negli stadi. Novità di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, n. 4, 2006, pp. 425. E' stato evidenziato trattarsi di locuzioni molto generiche, in forza delle quali sarebbe possibile un'applicazione delle misure in esame anche a reati non occasionati dall'incontro sportivo, ma che sono stati posti in essere durante i trasferimenti da o verso lo stadio.

²³² 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, p. 422; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., p. 14.

²³³ FORLENZA, *Si inasprisce il quadro sanzionatorio* cit., p. 19; ID., *Un inquadramento a rischio legittimità* cit., p. 22; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 16-17.

minaccia “nei confronti dei soggetti incaricati del controllo dei titoli di accesso e dell’instradamento degli spettatori e di quelli in caricati di assicurare il rispetto del regolamento d’uso dell’impianto dove si svolgono manifestazioni sportive” (i c.d. *stewards*).

Tramite l’art. 1-*septies*, comma 2, della L. n. 88/2003 viene poi introdotta una sanzione amministrativa²³⁴ 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.”

Il d.l. n. 162/2005 ha predisposto un 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-*quinquies* 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 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”;

Per completezza, il d.l. n. 162/2005 ha poi previsto (all’art. 1-*octies*) 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).

²³⁴ CORTESI, *Le disposizioni in tema di misure di prevenzione* cit., p. 423; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 21-22.

Il nuovo Osservatorio ha importanti funzioni di monitoraggio dei fenomeni di violenza ed intolleranza, con particolare occhio alle tifoserie organizzate, commessi in occasione di manifestazioni sportive e dello stato di sicurezza degli impianti sportivi.

Attribuisce, quindi, vari livelli di rischio alle singole gare, favorendo iniziative, sia nel nostro Paese che anche all'estero, per la prevenzione di fenomeni di violenza ed intolleranza.

Pubblica, inoltre, annualmente un rapporto sull'andamento dei fenomeni di violenza ed intolleranza in occasioni di manifestazioni sportive.

3.6 La c.d. legge Amato (D.l. 8/2/2007, n.8, conv. in L 4/4/2007, n. 41)

Come già osservato in altre occasioni, è un grave fatto di cronaca²³⁵ a suscitare l'intervento "urgente" del Governo. L'uccisione dell'ispettore di polizia Raciti, durante gli scontri di Catania del 2007, come descritti nella Parte I (v. *supra*), porta il legislatore ad emanare il 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).

Ontologicamente incompatibile con il quarto intervento in poco meno di sei anni è la giustificazione di "straordinaria necessità ed urgenza di interventi per contrastare gli episodi di violenza in occasione di competizioni calcistiche", al fine di emanare più "rigorose misure volte a prevenire e reprimere i comportamenti particolarmente pericolosi"²³⁶.

È senza dubbio alcuno un'esigenza indotta che dà vita ad una normativa ispirata dal simbolismo e dalla deterrenza, inevitabilmente disorganica ed esposta a censure di incostituzionalità. Sono diverse le novità.

²³⁵ Fatto di cronaca esplicitamente menzionato nella relazione al decreto-legge n. 8/2007 (in *Guida al dir.*, 9, 2007, p. 24); la Corte di Cassazione, investita della vicenda, ha affermato la sussistenza della colpevolezza degli imputati per il delitto di omicidio preterintenzionale (Cass. sez. V, 14 novembre 2012 – dep. 19 giugno 2013 – n. 26785, S.)

²³⁶ CAMPANELLA – NOTARO, *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, 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.

Occorre principiare dall'art. 6 della L. n. 401/1989: la riforma ha ampliato 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 della 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).

Di maggior portata innovativa è l'aggiunta dell'ultimo periodo al comma 1 dell'art. 6, 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".

Tale clausola generale, come meglio si dirà più avanti, sganciata come è persino da una denuncia, fa retrocedere in maniera vertiginosa la soglia di ciò che ha evidentemente una rilevanza anche penale²³⁷. Inoltre, la sua indeterminatezza si presta a pericolosi – quanto incostituzionali – adattamenti, rendendo la pericolosità sportiva una vera e propria "contorsionista".

Inoltre, il legislatore ha 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.

Venendo, poi, alla durata delle misure preventive previste dall'art. 6 della L. n. 401/1989, il legislatore del 2007 ha aumentato la durata di esse²³⁸, statuendo per la prima volta un minimo edittale. È, quindi, stata prevista una durata minima di un anno e una durata massima di cinque anni²³⁹ (art. 6, comma 5).

Ebbene, viene introdotto l'art. 7-ter nella legge n. 401/1989, con il quale le misure di prevenzione di cui alla L. n. 1423/1956 e di cui alla L. n. 575/1975 "possono essere

²³⁷ CURI, "La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga" cit., p. 2270; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 216-218; 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;

²³⁸ 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: l'originaria versione del d.l. n. 8/2007 prevedeva un minimo di tre mesi.

²³⁹ FORLENZA, Oberdan, *Divieto di accesso anche per i minori tra gli inasprimenti dell'ultima ora*, in *Guida al dir.*, n. 17, 2007, p. 37; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 221

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".

Vengono apportate modifiche anche ai cc.dd. "reati da stadio". È stata ritoccata 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. L'automaticità dell'applicazione in conseguenza della condanna chiude la partita sulla natura di pena accessoria della misura. Ai sensi del nuovo comma 7 dell'art. 6, la cornice edittale della pena accessoria risulta molto ampliata rispetto al passato, arrivando ad un minimo di due e un massimo di otto anni²⁴⁰ e la disposizione prevede inoltre che il capo della sentenza non definitiva che comporta il divieto di accesso ai luoghi delle manifestazioni sportive "è immediatamente esecutivo"²⁴¹.

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 ²⁴²(come disposto dall'art. 1, comma 1-bis lett. a del d.l. n. 122/1993, conv. in L. n. 205/1993).

²⁴⁰ La pena edittale originariamente prevista era quella da due mesi e due anni, poi innalzata per effetto del d.l. n. 8/2007 da sei mesi a sette anni e, infine ulteriormente inasprita dalla legge di conversione (CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 224).

²⁴¹ BRONZO, P., *Convertito il decreto sulla violenza negli stadi*, in *Cass. pen.*, fasc. 5, 2007, p. 1880; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 224.

²⁴² CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 225: segnatamente, 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.

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 cautelari²⁴³ nelle more dell'accertamento del reato.

Avendo riguardo al delitto di possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-ter L. n. 401/1989), viene ampliato il novero degli oggetti materiali del reato, che si uniforma a quello della norma di cui all'art. 6-bis comma 1 (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.

Inoltre, 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).

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. 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), è stato espunto dal precetto il requisito del pericolo concreto per le persone, attirando comprensibilmente le critiche della dottrina.

L'art. 2-bis del d.l. n. 8/2007, infine, ha introdotto una nuova contravvenzione²⁴⁴, 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 minacce.

²⁴³ Si evidenzia che 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).

²⁴⁴ BRONZO, *Convertito il decreto* cit., p. 1880; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 231.

Inoltre, inizia con il d.l. n. 8/2007 un'altra fase dell'evoluzione normativa della disciplina *de qua*. Vengono per la prima (ma non ultima) volta inserite disposizioni speciali, riferentesi alla repressione dei fenomeni di teppismo sportivo, che indubbiamente contribuiscono a formare quel micro-sistema autonomo di cui si sta cercando di dare evidenza. L'effetto espansivo prodottosi in forza del proliferare delle deroghe e delle norme eccezionali, pur se inserite nel codice penale – e non più solo nella legge speciale fondamentale in materia – è evidentemente un indice sintomatico dell'esistenza del micro-sistema in parola.

Ebbene, 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).

Per quanto riguarda la prima novità, 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 atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici”.

Poi, con riguardo alla 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 la finalità è quella 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 personali²⁴⁵ (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 anni.

Sotto altro versante, si è prevista 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

²⁴⁵ BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 237.

“sopra attrezzature ed impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive”²⁴⁶.

È appena il caso di rilevare che l’aggravante è stata ritenuta da parte della dottrina “di carattere assolutamente simbolico” (e quindi sostanzialmente inutile)²⁴⁷.

Per quanto riguarda l’aspetto processuale, l’art. 4 del d.l. n. 8/2007 ha apportato alcune modifiche all’arresto in flagranza c.d. differita.

In particolare, 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.

Inoltre, è stato aumentato il novero delle fattispecie criminose la cui realizzazione consente l’arresto con flagranza “differita”, comprendendo anche il reato di “possesso di artifici pirotecnici in occasione di 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”²⁴⁸ (art. 6, comma 7).

Il d.l. n. 8/2007 ha poi previsto che all’art. 8, comma 1-*quater* L. n. 401/1989 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.

Ancora, se pure inizialmente il decreto-legge del 2007 aveva 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 deciso di

²⁴⁶ BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 234; FORLENZA, *Divieto di accesso anche per i minori* cit., p. 38.

²⁴⁷ CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2284.

²⁴⁸ FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, in *Guida al dir.*, 17, p. 41; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 241-243; CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione* cit., p. 726.

mantenere tale istituto provvisorio, con una (ulteriore) proroga del termine di validità fissata dall'art. 4, comma 2 L. n. 41/2007 al 30 giugno 2010²⁴⁹.

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 precautelare per concedere agli organi preposti più tempo per portare a termine la consultazione del materiale video-fotografico da cui trarre la prova della flagranza²⁵⁰.

In favore di una maggiore tassatività della disposizione, sono stati inoltre ristretti i presupposti che consentono il differimento dell'arresto. È stato espunto il riferimento ai non ben definiti "altri elementi oggettivi"²⁵¹, da cui doveva apparire "inequivocabilmente" il coinvolgimento del presunto autore dei fatti di reato e, di conseguenza, l'arresto in flagranza "differita" è stato limitato – con positivo giudizio da parte della dottrina²⁵² – ai soli casi in cui il coinvolgimento del soggetto emerge dalla documentazione video-fotografica²⁵³ (ricavabile dai sistemi di sorveglianza di cui devono essere dotati gli impianti di maggiori dimensioni).

Come per le altre censure, ci riserviamo di esplicitarle nel prosieguo della trattazione.

Sin da ora può rilevarsi, tuttavia, che anche quest'ultimo intervento normativo punta tutto sul rigore e sull'impatto immediato che questo può avere sull'opinione pubblica, scossa certamente dai tristi e recenti accadimenti. È ancora una volta il sentimento di insicurezza a guidare la penna del legislatore.

3.7 Pacchetto sicurezza 2010 (d.l. 12/11/2010 n. 187, conv. con modif. in L.

7/12/2010 n. 217)

²⁴⁹ FORLENZA, *Flagranza "differita": fermo anche dopo 48 ore*, in *Guida al dir.*, 9, 2007, p. 31; cfr. BRONZO, *Convertito il decreto sulla violenza* cit., p. 1880; CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 244; FRIGO, Giuseppe, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, in *Guida al dir.*, n. 17, 2007, p. 42.

²⁵⁰ FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti* cit., p. 41; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 244-245.

²⁵¹ 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. In difetto di 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.

²⁵² FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti* cit., p. 41; cfr. CORTESI, *Le novità tra gli strumenti di prevenzione* cit., p. 727.

²⁵³ FORLENZA, *Flagranza "differita"* cit., p. 31; cfr. CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 245; FLAMINI, Luigi Maria, voce *Violenza negli stadi*, in *Dig. disc. pen.*, III agg., Torino, 2005, p. 1783.

Proseguendo nella rassegna dei frequenti interventi normativi, rinveniamo il decreto-legge n. 187/2010, convertito dalla legge n. 217/2010, recante “misure urgenti in tema di sicurezza”, il c.d. “Pacchetto-sicurezza” proposto dal Ministro dell’Interno Maroni.

Ebbene, questo – a differenza dei precedenti – si occupa della materia d’interesse soltanto marginalmente, essendo focalizzato sulla “sicurezza” in generale.

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).

Quindi, a tre anni dal d.l. n. 8/2007 conv. in L. n. 41/2007, il legislatore è 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*²⁵⁴.

In realtà, 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 famigerata “tessera del tifoso”²⁵⁵ da parte delle società di calcio appartenenti ai campionati professionistici e introducendo la relativa regolamentazione delle modalità di verifica dei documenti indispensabili per il rilascio di tale tessera.

Quest’ultima “è una card dedicata a tutti i tifosi di calcio e rappresenta il segno dell’appartenenza; fornisce servizi e vantaggi per coloro che vanno allo stadio; vuole essere uno strumento di fidelizzazione fra i tifosi e le squadre. La tessera è rilasciata, su richiesta, dalla società sportiva dopo il 'nulla osta' della questura competente”, come si legge dal sito del Ministero dell’Interno²⁵⁶. 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.

²⁵⁴ 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; cfr. GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stadi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 3, 2010, pp. 13-14.

²⁵⁵ 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.

²⁵⁶ Cfr. www1.interno.gov.it

Si rimanda alla Parte I dell'elaborato per le motivazioni delle accese contestazioni effettuate dai tifosi e le relative motivazioni.

Passando, invece, ad esaminare nel dettaglio le novità introdotte dal decreto-legge del 2010, anzitutto, l'art. 1, comma 1 d.l. n. 187/2010 ha ridato nuova vita alla speciale disciplina dell'arresto in flagranza "differita" 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.

Ebbene, il governo tramite il d.l. n. 187/2010 ha reintrodotto la flagranza differita²⁵⁷, che al 30 giugno 2010 aveva cessato di essere in vigore. In particolare lo ha fatto riconoscendole efficacia dal 13 novembre 2010 (ovverosia il giorno successivo all'emanazione del decreto legge, come precisato dalla legge di conversione), fino al 30 giugno 2013.

Per quanto concerne, invece, la disciplina dei soggetti "addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive" (cc.dd. *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*.

Inoltre, 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.

3.8 La pericolosità specifica "sportiva" ed il c.d. codice antimafia

Come è noto, la genesi del c.d. Codice antimafia è legata all'esigenza di ricondurre a "sistema" il ginepraio normativo che negli anni si era venuto a formare in materia di misure di prevenzione.

²⁵⁷ 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; cfr. GARRAFFA, P., *Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stadi*, in *Riv. dir. econ. dello sport*, vol. VI, fasc. 3, 2010, pp. 14-15.

Il D.Lgs. n. 159/2011, che senza dubbio dà un notevole contributo alla sistematizzazione della complessa materia delle misure di prevenzione, è andato ugualmente 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.

Per ciò che maggiormente ci interessa in questa sede, 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. 136/2010²⁵⁸ – si è limitato a prevedere l'applicabilità delle misure di prevenzione personali²⁵⁹ (previste dal Capo II del Titolo II dello stesso codice antimafia) “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).

Prevedendo la pericolosità sportiva come ipotesi di pericolosità specifica certamente 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 fattispecie²⁶⁰ 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”.

L'intervento di “codificazione” del 2011, pur molto apprezzabile a livello sistematico, non ha però di fatto toccato la disciplina delle misure preventive (appunto) “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

²⁵⁸ Tale disposizione della legge-delega 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 (...)”.

²⁵⁹ Le misure di prevenzione personali richiamate sono: la 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).

²⁶⁰ BASILE, Fabio, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, 2020 p. 64.

continuato ad essere contenute in un corpo normativo autonomo e speciale, non integrato con la disciplina generale dedicata alle misure di prevenzione. Orbene, un microsistema autonomo.

3.9 D.l. del 22/08/2014, n. 119, conv. con modif. in L. n. 17/10/2014 n. 146

Un sostanzioso intervento (l'ennesimo) non si fa attendere per più di quattro anni. Lo strumento è ancora quello della decretazione d'urgenza ed ancora una volta è suscitato da gravi fatti di cronaca. Interviene, appunto, pochi mesi dopo l'omicidio di *Ciro Esposito* ad opera di un ultras romanista prima della partita Fiorentina – Napoli, finale di Coppa Italia disputata a Roma.²⁶¹ Ebbene, il d.l. n. 119/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 146/2014 è intervenuto in modo corposo su vari fronti, tramite un complessivo inasprimento dell'apparato sanzionatorio esistente, sia sul versante preventivo che repressivo²⁶².

In primo luogo, viene ampliata la pleora dei potenziali destinatari del divieto di accesso. All'interno del comma 1 dell'art. 6 è stato aggiunto un riferimento ai casi di introduzione od esposizione all'interno degli impianti sportivi di striscioni o cartelli che incitino alla violenza o che contengano ingiurie o minacce (condotta punita dall'art. 2-*bis* L. n. 41/2007); ancora, è divenuto possibile applicare il DASPO 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 esplosivo (art. 435 c.p.); infine, la misura preventiva è diventata 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.

²⁶¹ Per un breve, ma comunque più dettagliato, resoconto della vicenda cfr. Parte I.

²⁶² 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", contiene disposizioni in tema di prevenzione e repressione del teppismo calcistico aventi valenza primaria, pur non avendo, al pari dei decreti-legge in tema di violenza negli stadi intervenuti fino al 2007, contenuto del tutto omogeneo.

309/1990, ad esclusione della fattispecie di lieve entità di cui al comma 5 di tale disposizione.

Una grande “novità” della riforma è senza dubbio il c.d. “DASPO di gruppo”. L’art. 2 del d.l. n. 119 del 2014, ha modificato la formulazione del primo comma dell’art 6 della l. n 401 del 1989 ed ha introdotto una nuova disciplina, la cd. diffida di gruppo.

La nuova formulazione comporta che sia destinatario di tale misura quel soggetto che “sulla base di elementi di fatto, risulta aver tenuto, anche all’estero, una condotta, singola o di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l’ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui al primo periodo (occasione o a causa delle manifestazioni sportive, ndr)”.

Il cd. “D.A.SPO. di gruppo” altro non è che la trasposizione sul piano amministrativo del concorso morale di cui all’art. 110 c.p.

Corre l’obbligo di evidenziare che – al netto delle diffuse censure di cui si tratterà in seguito - non può prescindere dall’accertamento di una piena prova della concreta ed effettiva partecipazione del soggetto interessato agli episodi di violenza oggetto di contestazione. Così stando le cose, l’elemento di novità risulta essere a dir poco evanescente.

Al riguardo va segnalata una sentenza del Consiglio di Stato²⁶³ sulla modifica legislativa in esame.

Il Consiglio di Stato ha affermato che anche prima dell’intervento legislativo del 2014 l’art. 6 della l. n. 401 del 1989 ammetteva la possibilità di sanzionare col D.A.SPO. un comportamento di gruppo, anche soltanto intimidatorio, quale titolo di somma di responsabilità individuali omogenee, nel rispetto della condizione che queste “fossero supportate da elementi diretti o presuntivi che consentissero di affermare la inequivoca e consapevole partecipazione dei singoli al comportamento del gruppo”.

Nel caso di specie, però, il Collegio ha affermato che il comportamento dei tifosi, recatisi in trasferta muniti di biglietto ma privi della cd. “tessera del tifoso”, pur se finalizzato a costringere le forze dell’ordine a rinunciare ai controlli individuali nei loro

²⁶³ Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 6075 del 2014, pubblicata sul sito web della Giustizia amministrativa, www.giustizia-amministrativa.it.

confronti, ed a farli entrare comunque allo stadio non è qualificabile di gravità tale da ritenersi “sanzionabile con un comportamento così fortemente afflittivo come il D.A.SPO.”.

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

Il rischio che si corre, altrimenti, è quello di «colpire nel mucchio», di colpire, cioè, soggetti che nulla hanno avuto a che fare con tali episodi, rei unicamente di trovarsi «al posto sbagliato», e «nel momento sbagliato», se non di fare, addirittura, in taluni casi, dei “processi alle intenzioni”²⁶⁴.

Come nel caso dei 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.

La Corte di Cassazione²⁶⁵, con una decisione di fondamentale importanza, ha annullato l'ordinanza ed ha, così, frenato sull'utilizzo del D.A.SPO. collettivo, ricordando ai questori che “il solo fatto che gli ultrà si muovano in gruppo non basta per affibbiare a tutti, a prescindere dall'individuazione delle singole responsabilità, l'obbligo di firma nel caso di condotte violente non specificamente attribuite a ciascuno di loro”.

E' importante tener presente, in conclusione, che l'ordinamento giuridico non è assolutamente privo di norme che consentano già di sanzionare condotte criminose poste in essere da una pluralità di soggetti, basti pensare alle ipotesi di concorso di cui all'art. 110 del codice penale, sia “morale” che “materiale”, come le condotte di mera istigazione: sono questi i casi previsti dagli articoli 414 c.p., «Istigazione a delinquere», o 415 c.p., «Istigazione a disobbedire alle leggi»; oppure condotte commesse in forma associativa; sono questi i casi di cui agli artt. 416 e seguenti c.p.

²⁶⁴ P. Garaffa, *Tifosi in trasferta, Daspo di gruppo e tessera del tifoso, ovvero nodi che vengono al pettine*, in www.ildirittoamministrativo.it, 2014.

²⁶⁵ Corte di Cassazione, Sez. III, sentenza n. 22266 del 27 maggio 2016, pubblicata sulla banca dati “De Jure” dell'Editore Giuffrè.

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 edittale²⁶⁶ della misura è compresa tra cinque e otto anni di durata; inoltre, in caso di recidiva, il questore può aumentare la durata del DASPO già in corso di esecuzione fino ad otto anni²⁶⁷ (ipotesi diversa da quella concernente l’applicazione di un nuovo, analogo provvedimento a seguito del termine di efficacia del precedente).

Ancora, il d.l. n. 119/2014, inserendo un nuovo comma 8-*bis* all’interno dell’art. 6 L. n. 401/1989, ha previsto un innovativo giudizio di “riabilitazione” per il destinatario delle misure preventive in esame: la nuova disposizione statuisce 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”.

Proseguendo, 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. È stata ampliata la platea soggettiva dei destinatari delle misure di prevenzione personali di competenza dell’autorità giudiziaria²⁶⁸ con le “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.

²⁶⁶ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 457; cfr. BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi* cit., p. 2766; GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 9.

²⁶⁷ TONA, Giovanbattista, *Requisiti più stringenti per chi non ha ancora commesso atti violenti*, in *Guida al dir.*, 2014, IV, n. 44, p. 73; cfr. 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, p. 9; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 457.

²⁶⁸ BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi* cit., p. 2766; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 10; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell’ambito sportivo* cit., p. 460.

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”.

Sul versante processuale, 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 periodo²⁶⁹, a norma del quale “nel giudizio di convalida, il giudice per le indagini preliminari può modificare le prescrizioni di cui al comma 2”. La novità è di non poco momento 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.

L'autorità giudiziaria, in sede di convalida può quindi modificare il provvedimento adottato dall'autorità amministrativa, sia in senso migliorativo che peggiorativo²⁷⁰, nulla dicendo la legge al riguardo.

Poi, 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”²⁷¹.

La riforma è intervenuta 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

²⁶⁹ BRONZO, Pasquale, *Nuove norme sul D.A.S.P.O.*, in *Cass. pen.*, 2014, fasc. 11, p. 3652; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 14.

²⁷⁰ Parte della dottrina ritiene 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); altra parte ritiene che la modifica apportata dal Gip possa essere anche peggiorativa (GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 16.).

²⁷¹ BRONZO, *Nuove norme sul D.A.S.P.O.*, in *Cass. pen.*, 11, 2014, p. 3652; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 11.

cui all'art. 2, comma 1 della legge Mancino²⁷² (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”. Inoltre, è appena il caso di rilevare che 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.

Infine, sotto altro aspetto, la novella ha introdotto l'art. 7-bis.1 della L. n. 401/1989, relativo al divieto di trasferta²⁷³, 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 della squadra in trasferta²⁷⁴. 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.

3.10 Il daspo “urbano” ed il c.d. decreto Minniti

Di recente il modello tradizionale di D.A.SPO. è stato utilizzato dal Legislatore nel D. L. n. 14 del 20/2/2017, recante “disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, detto anche “decreto Minniti” dal nome del Ministro proponente, convertito in legge il

²⁷² BRONZO, *Nuovo decreto sulla violenza negli stadi* cit., p. 2766; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 20.

²⁷³ 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”.

²⁷⁴ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., pp. 18-19.

18/4/2017, al fine di porre rimedio all'abusivismo nelle strade e nelle altre arterie e spazi pubblici del Paese.

In particolare, per quanto è qui d'interesse, l'articolo 9 prevede il pagamento, a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, di una somma da € 100 a € 300 per coloro i quali impediscono l'accessibilità e la fruizione delle aree interne delle infrastrutture pubbliche, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, si prevede per il trasgressore l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

A garanzia della sicurezza urbana è previsto inoltre che è destinatario del medesimo ordine di allontanamento anche chi nei predetti spazi viene trovato in stato di ubriachezza, compie atti contrari alla pubblica decenza, esercita il commercio abusivo o l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine abusivo. In particolare, tale misura si applica anche qualora le condotte dinanzi citate si verificano in scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, ad aree monumentali e archeologiche o ad altri luoghi di cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici ovvero adibite a verde pubblico.

Si attribuisce la competenza all'adozione dei citati provvedimenti, salvi i poteri delle autorità che tutelano specifiche aree del territorio, al sindaco del comune interessato e i proventi delle sanzioni sono destinate ad interventi di recupero del degrado urbano.

L'articolo 10 prevede che l'ordine di allontanamento di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, sia rivolto per iscritto, rechi le motivazioni per cui è stato adottato, abbia una efficacia di quarantotto ore dall'accertamento del fatto e, in caso di violazione, comporti una sanzione amministrativa pecuniaria, applicata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, aumentata del doppio. Copia del provvedimento è trasmessa al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai servizi socio-sanitari. È questo il primo *step* che conduce all'emanazione del nuovo "D.A.SPO. urbano", la misura più discussa del decreto sicurezza urbana, per i motivi che saranno approfonditi *infra*.

Nei casi di reiterazione di tali condotte e qualora da esse possa derivare pericolo per la sicurezza, il questore può disporre il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, le quali dovranno essere specificate nel provvedimento, "per un periodo non superiore a sei mesi" e "individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili

con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto"²⁷⁵. Si parla in tal caso di "D.A.SPO. urbano semplice". La durata del divieto è aumentata da sei mesi a due anni qualora le condotte siano commesse da un soggetto condannato nel corso degli ultimi cinque anni²⁷⁶ per reati contro la persona o il patrimonio. In questa ipotesi, invece, si parla di "D.A.SPO. urbano aggravato".

Qualora il responsabile sia un minorenni, il questore ne dà notizia al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

Inoltre, in relazione al "D.A.SPO. urbano" si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative al D.A.SPO. nelle manifestazioni sportive.

Con specifico riferimento alla materia d'elezione, il c.d. decreto Minniti dispone che dal momento dell'entrata in vigore della legge di conversione fino al 30 giugno 2020 venga ripristinata l'efficacia della disciplina sull'arresto in flagranza c.d. differita e sull'applicazione delle misure coercitive nei confronti degli imputati di reati commessi in occasione di manifestazioni sportive, la cui vigenza era scaduta il 30 giugno 2016.

Infine, si stabilisce che nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'articolo 380 c.p.p., 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 c.p.p. colui il quale, sulla base di 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 quarantotto ore dal fatto. Tale disposizione ha efficacia dalla data di entrata in vigore della legge di conversione fino al 30 giugno 2020.

3.11 I decreti sicurezza di Salvini

In maniera più consistente ed a brevissima distanza temporale, il legislatore dell'"emergenza" è tornato ad innovare la materia. In particolare, il d.l. 4 ottobre 2018 n.

²⁷⁵ Ad esempio, qualora il soggetto colpito da "D.A.SPO. semplice" sia colto nel compiere l'attività di parcheggiatore abusivo dinanzi ad un Ospedale, il provvedimento questorile dovrà consentirgli comunque di potersi recare in quell'Ospedale per svolgere esami strumentali, ricoverarsi o visitare parenti e/o amici degenti in quella struttura. Analogamente, qualora la predetta attività che dà luogo all'interdizione, sia svolta nei pressi di una stazione ferroviaria, il "daspato" dovrà essere messo nelle condizioni di poter recarsi in quella stazione per usufruire del relativo trasporto.

²⁷⁶ Questo inciso dell'art. 10, comma 3, del decreto sicurezza urbana è quello foriero dei più gravi dubbi di costituzionalità: si tratta del quinquennio antecedente o di quello successivo all'entrata in vigore del D.L.?

113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018 n. 132, c.d. “Decreto sicurezza” o “Decreto Salvini”, in un intervento a più ampio respiro, si è occupato anche del divieto di accesso alle manifestazioni sportive di cui all’art. 6 L. n. 401/1989, oltre che del “DASPO urbano”. Quindi, ha – con riferimento a quest’ultimo aspetto - rafforzato le misure di prevenzione in tema di sicurezza urbana²⁷⁷ 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 inaspando le pene in caso di violazione del divieto. Per quanto è di maggiore interesse, 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 terroristiche²⁷⁸.

Si ritiene opportuno anticipare qui alcune considerazioni, che si approfondiranno successivamente. Corre l’obbligo di evidenziare, appunto, che chiare connessioni si instaurano tra la figura del “tifoso violento”, il “mafioso” (nella sua accezione geograficamente ampia, è chiaro) ed il “terrorista”. Questi interventi normativi non fanno che corroborare la nostra tesi: il tifoso violento, al pari di altri tipi d’autore rispetto ai quali notoriamente si parla di microsistemi autonomi, è un “nemico” da neutralizzare con i mezzi con sui il nostro ordinamento è solito affrontare gli stessi. Questi, appunto, finiscono per

²⁷⁷ 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; cfr. AIMI, *Il “decreto sicurezza” 2018: i profili penalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2019, pp. 171-173.

²⁷⁸ MENTASTI, *Decreto-sicurezza: i profili penalistici* cit.; cfr. AIMI, *Il “decreto sicurezza” 2018* cit., pp. 191-192.

sovrapporsi – come rende noto il decreto sicurezza, ma già interventi normativi precedenti con riferimento al mafioso - ed essere dei chiari indici dell'esistenza di un diritto penale del nemico.

Ebbene, il legislatore disvela la sua volontà neutralizzatrice pura accomunando il tifoso violento al potenziale terrorista. Ciò ha suscitato alcune perplessità in dottrina, poiché si tratta di fattispecie di pericolosità del tutto eterogenee.

***Il c.d. decreto sicurezza-bis**

Ancor più dirompendi sono state le novità apportate dall'ultimo intervento – ad oggi – in tema di contrasto alla violenza negli stadi. Nemmeno a precisarlo, trattasi ancora una volta di 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 è 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 profilo²⁷⁹, 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 sportive.

Per quanto riguarda il diritto penale sostanziale, il d.l. n. 53/2019 ha statuito 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

²⁷⁹ NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, in *Questione giustizia*, 20 giugno 2019

arbitri o dei loro assistenti viene estesa la disciplina prevista dall'art. 6-*quinquies* della L. n. 401/1989²⁸⁰.

Poi, 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 modo, come è stato osservato, per questa tipologia di reati si introduce un trattamento punitivo deteriore rispetto a molti altri reati di non trascurabile gravità²⁸¹.

Lo sconfinamento all'interno del codice penale, con la relativa previsione di una più o meno cospicua serie di deroghe, non fa altro che validare la nostra tesi circa l'esistenza di un microsistema autonomo. Sul punto si tornerà nel prosieguo.

Rigorose sono poi le modifiche sul versante processuale. In primo luogo, 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.

Poi, il decreto *sicurezza-bis* ha reso definitiva e non più temporanea la flagranza differita, abrogando il termine di efficacia fissato al 30 giugno 2020 dal decreto Minniti.

La flagranza differita si stabilizza nel nostro ordinamento, non riguardando più solo gli ultras, ma tutti i consociati²⁸². Infatti, l'istituto in parola può trovare applicazione anche in ipotesi non connesse alla violenza negli stadi, per i reati compresi nel catalogo di cui all'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

²⁸⁰ ZIRULIA, Stefano, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *Dir. pen. cont.*, 18 giugno 2019

²⁸¹ ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis* cit. ; cfr. NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis* cit.

²⁸² Come osservato da parte della dottrina si dava contenuto normativo allo 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.).

procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica” e che la responsabilità del soggetto emergesse in modo in equivoco “sulla base di documentazione video-fotografica”.

In conclusione, anche il decreto *sicurezza-bis* del 2019 non è andato esente da critiche. Lo strumento emergenziale fuori da una vera e propria emergenza, l'estremo rigore di alcune previsioni e l'irragionevolezza di certe altre – come si avrà modo di osservare di qui a breve – offrono il destro a censure, che si espliciteranno nel prosieguo della trattazione.

3.12 La riforma Cartabia

Come è noto, la recentissima “Riforma Cartabia” (D.lgs. n. 150/2022) ha profondamente innovato l'ordinamento. La parola chiave che, sin dal titolo dei disegni di legge, accomuna le due riforme Cartabia – quella penale e quella civile – è efficienza²⁸³: efficienza del processo e, con essa, della giustizia. Le due riforme parallele sono espressione di una stagione politica e di una di pagina della storia della giustizia italiana caratterizzate, come mai prima, da riflessioni e interventi normativi sul tema della qualità e dell'organizzazione della giustizia, intesa come fattore fondamentale per la giustizia. Gli interventi riformatori sono infatti mossi dall'esigenza di raggiungere precisi, concreti e ineludibili obiettivi del P.N.R.R., concordati dal Governo con la Commissione Europea: la riduzione dei tempi del processo entro i prossimi cinque anni, pari, nei tre gradi di giudizio, al 25% nel settore penale e al 40% in quello civile.

Non è certamente questa la sede in cui sviscerare i tantissimi temi di discussione introdotti dalla riforma. Si ritiene, ciononostante, opportuno aver riguardo a due modifiche – una avente natura sostanziale, l'altra processuale – che riguardano più o meno direttamente la materia d'elezione.

Ci si sta riferendo alla innovazione apportata all'art. 131 bis c.p. ed all'introduzione dell'art. 335 bis c.p.p.

Ebbene, in attuazione del criterio di delega di cui all'art. 1, co. 21 della l. n. 134/2021, si è intervenuti sul primo e sul secondo comma dell'art. 131 bis c.p. in una triplice direzione: 1) generale estensione dell'ambito di applicabilità dell'istituto ai reati per

²⁸³ G. L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'*, pubblicato in Sistemapenale.it il 15/10/2021.

i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni (primo comma); 2) attribuzione di rilievo alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa (primo comma); 3) esclusione del carattere di particolare tenuità dell'offesa – e, pertanto, dell'applicazione dell'istituto – in relazione ai reati riconducibili alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, e ad ulteriori reati di particolare gravità (secondo comma).

Resta in buona sostanza immutata la disciplina che si riferisce ai delitti commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive. Infatti, il rimodellato art. 131 bis c.p. nella parte d'interesse recita: *“L'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede: 1) 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”*.

Si è evidenziato questo aspetto, che *prima facie* può apparire un fuori traccia, in quanto proprio la ferma volontà di tenere fuori dalla modifica del 131 bis c.p. i delitti “da stadio” a nostro avviso conferma le considerazioni già sopra effettuate e che si rifiniranno in seguito. Esiste un binario, tanto sostanziale quanto processuale, separato per il microcosmo dei tifosi “violenti”. Sul punto si tornerà nel prosieguo.

L'altra norma individuata, questa processuale, non si riferisce esplicitamente alla materia del tifo, ma noi riteniamo che possa segnare un deciso passo in avanti in termini di garanzia riconosciute (anche) al tifoso.

Si ha riguardo all'art. 335 bis c.p.p., introdotto *ex novo* dalla riforma Cartabia.

La disposizione rubricata “Limiti all'efficacia dell'iscrizione ai fini civili e amministrativi” recita: “La mera iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito.”

Pertanto, deve essere precluso l'utilizzo, in via esclusiva, del solo dato relativo all'iscrizione, che, da solo, non può essere posto a fondamento della motivazione di provvedimenti o, in ogni caso, di determinazioni pregiudizievoli per il cittadino. Una tale disposizione sembra perfettamente attagliarsi alle ipotesi in cui il Daspo (misura di diritto amministrativo, come si è avuto modo di precisare) viene disposto dal questore e fondato dallo stesso sulla sola denuncia per episodi di violenza su persone o cose in occasione o a

causa di manifestazioni sportive, come testualmente sembra prevedere il co. 1 dell'art. 6 della L. n. 401/1989 e ss. mm.

Sebbene ad un'imprescindibilità dell'accertamento della pericolosità sociale per l'applicazione del Daspo era già giunta la giurisprudenza (sia amministrativa che ordinaria) in via interpretativa, l'intervento in commento sembra cementificare un'acquisizione comunque esposta al rischio di un *revirement* giurisprudenziale.

Capitolo secondo

Disciplina vigente ed orientamenti giurisprudenziali

SOMMARIO: 1. Il mosaico normativo ed una difficile ‘*reductio ad unum*’; 2. Il c.d. daspo “semplice”; 2.1 L’obbligo di comparizione personale; 3. La procedura applicativa del D.A.SPO. e la convalida dell’obbligo di comparizione; 4. Il sistema delle impugnazioni; 5. Presupposti oggettivi e soggettivi delle misure di prevenzione di cui all’art. 6, commi 1 e 2 L. n. 401/1989; 5.1 I presupposti oggettivi; 5.2 I presupposti soggettivi; 6. Le garanzie difensive; 6.1 Revoca e modifica delle prescrizioni; 6.2 La “riabilitazione” *ex art. 6 comma 8 bis* della L. n. 401/1989; 7. Le sanzioni; 8. Le pene accessorie; 9. Misure di prevenzione “tipiche” per il tifoso violento; 10. I singoli reati “da stadio”; 10.1 Lancio di materiale pericoloso; 10.2 Scavalco delle recinzioni e invasione di campo; 10.3 Violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli ed alla sicurezza; 10.4 Lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico; 10.5 Possesso di artifici pirotecnici; 10.6 Divieto di esposizione di striscioni e cartelli; 11. All’interno del codice penale; 12. Gli aspetti processuali; 13. Conclusioni.

1. Il mosaico normativo ed una difficile ‘*reductio ad unum*’

Ripercorsa la frenetica evoluzione normativa, è ora possibile fornire al lettore una visione d’insieme, rispetto alla quale emergeranno con chiarezza gli indicatori diagnostici endo-penalistici del diritto penale del nemico. Nella parte successiva si evidenzieranno le criticità che tali elementi di eccezionalità portano con sé e si declineranno prospettive *de iure condendo* e *de iure condito*.

Il primo indice sintomatico può già dirsi provato: il costante intervento del legislatore con decretazione d’urgenza evidenzia un perenne stato di emergenza, che legittima consistenti deroghe alle “regole generali” ed inevitabili compressioni delle garanzie anche più essenziali.

Ebbene, per ricostruire il composito quadro normativo vigente e “dedicato” al tifoso violento occorre senza dubbio principiarsi dall’art. 6 della legge n. 401/1989, come risultante in seguito alle innumerevoli modifiche di cui si è dato atto nel capitolo precedente.

Appunto, il D.A.SPO. è comunemente definito una misura di prevenzione “atipica” in quanto istituito che si pone eccentricamente rispetto alle misure di prevenzione ordinarie, la cui disciplina è oramai quasi interamente contenuta nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159²⁸⁴.

È opportuno, però, distinguere sin da subito la disposizione di cui al comma 1 da quella di cui al comma 2, come in parte si è già fatto *supra*.

L’art. 6 comma 1 riconosce all’Autorità di pubblica sicurezza la possibilità di disporre, nei confronti di determinate categorie di soggetti, il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche.

Il comma 2 dello stesso articolo, poi, prevede l’obbligo accessorio di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell’ufficio o nel comando di polizia nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni sportive per cui opera il divieto.

Costante giurisprudenza²⁸⁵ attribuisce al divieto di accesso natura prettamente amministrativa, qualificandolo come una misura atipica interdittiva di competenza dell’Autorità di pubblica sicurezza.

Diversamente l’obbligo di presentazione presso l’ufficio o il comando di polizia, di cui al comma 2, ha natura genuinamente preventiva²⁸⁶, che si desume dalla funzione esplicitamente diretta “ad evitare la consumazione di reati attinenti alla tutela dell’ordine pubblico in occasione di manifestazioni di carattere sportivo da parte di soggetti che, per precedenti condotte, siano ritenuti pericolosi”.

²⁸⁴ Prima dell’organica rivisitazione attuata dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il testo normativo fondamentale in materia risultava essere la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che prevedeva un sistema misto in cui l’applicazione delle misure di prevenzione era attribuita in parte all’Autorità di pubblica sicurezza, in parte all’Autorità Giudiziaria.

Le altre due fonti principali in materia erano la legge 31 maggio 1965, n. 575, poi integrata dalla legge 13 settembre 1982, n. 646 (c.d. legge Rognoni-La Torre), che ha ampliato l’ambito di applicazione delle misure di prevenzione “agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso” e la legge 22 maggio 1975, n. 152 (c.d. Reale), con cui il legislatore ha esteso il sistema della prevenzione ai fenomeni eversivi e terroristici.

In tale variegato quadro normativo, il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice Antimafia) ha operato una rivisitazione sistematica della disciplina normativa dedicata alle misure di prevenzione.

Il codice, all’art. 120, ha provveduto, contestualmente alla emanazione della nuova disciplina in materia, anche all’abrogazione espressa delle precedenti fonti normative sul punto, confluite sostanzialmente nelle nuove norme.

²⁸⁵ *Ex plurimis*, cfr. Cass., SS. UU. pen., sentenza n. 4441 del 29 novembre 2005, depositata il 3 febbraio 2006.

²⁸⁶ Sulla natura preventiva della misura in parola si è pronunciata di recente la Corte europea dei diritti dell’uomo (C. Edu, I sez., dec. 8 novembre 2018, Serazin c. Croazia). Pur avendo ad oggetto il provvedimento che vieta al tifoso di assistere a competizioni sportive previsto dalla legislazione croata, deve darsi conto del fatto che questo è in tutto simile, come gli stessi giudici di Strasburgo rilevano, al DASPO italiano, al quale sembra possano estendersi le conclusioni cui giunge la Corte. In particolare, si evince la natura preventiva (e non punitiva) della peculiare misura proprio dall’obbligo, posto in capo al tifoso, di presentarsi alla più vicina stazione di polizia per documentare le sue attività in corrispondenza delle competizioni sportive alle quali non può assistere e nelle ore immediatamente susseguenti. Per un puntuale approfondimento v. A. 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*, pubblicato in *archivioldpc.dirittopenaleuomo.org*, 13 novembre 2018.

La differente natura giuridica si giustifica alla luce della sempre rilevante differenza che intercorre tra la c.d. libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e quella personale (art. 13 Cost.).

Se, infatti, il divieto di accesso (art. 6 co. 1, *cit.*) limita la prima, l'obbligo di comparizione personale (art. 6 co. 2, *cit.*) incide sulla seconda.

Ebbene, la libertà di circolazione non può essere confusa con la libertà personale²⁸⁷: i limiti della libertà di circolazione attengono a luoghi specifici il cui accesso può essere precluso, come nel caso degli impianti sportivi; quando invece il divieto di spostamento non riguarda i luoghi, ma le persone allora la limitazione si configura come vera e propria limitazione della libertà personale²⁸⁸, come nel caso in cui si imponga al tifoso violento l'obbligo di comparizione di cui al comma 2 dell'art. 6, *cit.*

La differenza in parola ha avuto un autorevole avallo ad opera della Corte costituzionale, che ha ritenuto non fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, L. 13 dicembre 1989, n. 401, sostituito dall'art. 1 L. 24 febbraio 1995, n. 45, denunziato nella parte in cui non prevede che la speciale procedura di sindacato giurisdizionale, prevista per l'ordine di comparire personalmente nell'ufficio di polizia durante le competizioni agonistiche, concerna anche il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le competizioni stesse.

Afferma infatti la Consulta che *“i due previsti provvedimenti hanno portata ed effetti fra loro differenti, idonei ad incidere in grado diverso sulla libertà del soggetto destinatario e pertanto ragionevolmente differenziati anche nella disciplina dei rimedi”*²⁸⁹.

A proposito del sindacato del giudice per le indagini preliminari, questo deve essere completo²⁹⁰: *“il controllo di legalità del giudice deve riguardare l'esistenza di tutti i*

²⁸⁷ Sulla differenza tra libertà di circolazione e libertà personale è di recente esploso il dibattito in riferimento alla conformità a costituzione dell'obbligo di permanenza domiciliare previsto dai DPCM. Secondo un certo orientamento (ad esempio v. Tribunale di Reggio Emilia, Sez. GIP-GUP, 27 gennaio 2021, n. 54) con tale discussa fonte normativa secondaria si potrebbero prevedere delle legittime limitazioni soltanto della libertà di circolazione ex art. 16 Cost. e non della libertà personale ex art. 13 Cost.

²⁸⁸ Così M. MAZZIOTTI DI CELSO – G. M. SALERNO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Lavis (TN), 2015, p. 91 ss.

²⁸⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 193 del 30 maggio 1996, pubblicata in G.U. n. 25 del 19/06/1996.

In proposito cfr. G. LAVIGNA E F. MAZARA GRIMANI, *Reati e sanzioni allo stadio*, Varese, 2016.

²⁹⁰ La questione è stata ampiamente dibattuta dalla giurisprudenza di legittimità. Secondo un primo orientamento, il sindacato giurisdizionale ha natura di mero controllo formale di legittimità. La Corte di Cassazione ha infatti ritenuto che il giudicante dovrà soltanto verificare se il provvedimento del Questore abbia indicato l'esistenza dei presupposti senza verificarne, però, l'effettiva presenza (Cass. Pen., Sez. I, sentenza del 6 maggio 2004, n. 24587). Un altro orientamento ritiene, invece, che il controllo da parte del G.i.p. debba essere più penetrante, avendo ad oggetto anche il requisito di necessità ed urgenza della misura, la pericolosità concreta ed attuale del soggetto e l'attribuibilità al

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 (ragioni di necessità e urgenza, pericolosità concreta ed attuale del soggetto, attribuibilità al medesimo delle condotte addebitate e loro riconducibilità alle ipotesi previste dalla norma), ed investire altresì la durata della misura che, se ritenuta eccessiva, può essere congruamente ridotta dal giudice della convalida"²⁹¹.

2. Il c.d. daspo "semplice"

In sintesi, 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 (di seguito analiticamente descritte). Tale divieto è un provvedimento di natura amministrativa²⁹², 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. 401/1989. 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 legittimità²⁹³, 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'estero²⁹⁴. 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

medesimo delle condotte addebitate. Il controllo deve, inoltre, investire la durata della misura che, se ritenuta eccessiva, può essere congruamente ridotta dal giudice.

²⁹¹ Testualmente la sentenza in commento. V. anche Corte Costituzionale, sentenza n. 512 del 20 novembre del 2002, pubblicata in G.U. n. 49 del 11/12/2002, a cui si è uniformato il legislatore con la modifica del comma 3 dell'art. 6, *cit.*; Cass., SS. UU. pen., sentenza n. 44273 del 24 ottobre 2004.

²⁹² 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. 372-373.

²⁹³ Cass. sez. III, 5 settembre 2007, Percolla.

²⁹⁴ 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, p. 359; cfr. 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. 497.

al trasporto che sono interdetti al destinatario²⁹⁵; la giurisprudenza²⁹⁶ esclude invece l'applicabilità dell'art. 7 L. n. 241/1990, relativo alla comunicazione dell'avvio del procedimento²⁹⁷.

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 condotte²⁹⁸; 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 ritenuto dedito alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza e la moralità pubblica²⁹⁹.

2.1 L'obbligo di comparizione personale

Il comma 2 dell'art. 6 della legge n. 401 del 1989 disciplina una misura di prevenzione "atipica", con riferimento all'obbligo imposto al destinatario di un D.A.SPO. di presentarsi in un ufficio o comando di Polizia.

Tale obbligo si sostanzia nella prescrizione ulteriore nei confronti del soggetto gravato dal divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive, di comparire personalmente in un ufficio di P.S. competente in relazione al luogo di residenza dell'interessato, oppure di altro specificatamente indicato, nel periodo corrispondente a quello di svolgimento della manifestazione agonistica per la quale era stato emanato il divieto di partecipazione.

Tale obbligo ha carattere accessorio e strumentale rispetto al divieto di accesso, in quanto finalizzato a rafforzare l'efficacia preventiva.

²⁹⁵ Così, 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.

²⁹⁶ T.A.R. Umbria, Perugia, sez. I, 18 febbraio 2013 n. 84; T.A.R. Basilicata, Potenza, sez. I, 30 aprile 2018 n. 302.

²⁹⁷ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 359; cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 497.

²⁹⁸ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 359; cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 497.

²⁹⁹ CORTESI, sub *Art. 6* cit., pp. 501-502.

Va comunque tenuto ben presente che non ricorre un conseguimento automatico al primo, né il legislatore ha predeterminato i casi di applicazione.

La scelta sull'applicazione o meno della misura ulteriore è quindi rimessa dalla legge al Questore, il quale dovrà però operare un attento esame della personalità del soggetto, anche sulla base di una ponderata valutazione delle circostanze soggettive ed oggettive tali da indurre a ritenere sufficiente solo il primo ovvero da consentire anche il secondo.

La Consulta prescrive che sia effettuata una valutazione prognostica relativamente alla pericolosità sociale dell'interessato³⁰⁰.

Il provvedimento che prescrive l'obbligo di comparizione deve inoltre contenere, a pena di nullità, l'indicazione specifica delle competizioni sportive per le quali opera detto obbligo, nonché la durata del medesimo, che deve essere ragionevolmente commisurata alle condizioni che lo giustificano. 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 esigenze fondamentali dell'individuo³⁰¹ (quali la salute o i rapporti familiari), in situazioni particolari.

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

³⁰⁰ Corte Costituzionale, sentenza n. 193 del 12 giugno 1996., pubblicata su sito istituzionale www.cortecostituzionale.it

³⁰¹ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., pp. 358-359; cfr. CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 498

stesso divieto può essere aumentata fino a otto anni. La mancata indicazione della durata del divieto costituisce causa di nullità insanabile dell'atto.

Si tratta, in definitiva, di un provvedimento non automatico che quindi necessariamente impone all'Autorità di pubblica sicurezza di valutare i motivi di necessità ed urgenza che giustificano anche l'emissione dell'obbligo di comparizione.

La particolare natura dell'obbligo di presentazione del soggetto destinatario del D.A.SPO. di presentarsi all'ufficio di P.S. necessita di una motivazione che tenga conto anche della pericolosità del soggetto e della gravità degli episodi accertati³⁰².

Tali istituti sono modalità di esercizio dell'azione di prevenzione, in quanto tali non sono stati considerati obbligatori come l'azione penale di cui all'art. 112 Cost. e non rientrano, in ragione di ciò, nella competenza esclusiva del pubblico ministero, né sono soggetti al sindacato dell'autorità giudiziaria nel caso di mancato esercizio di tale obbligo³⁰³.

3. La procedura applicativa del D.A.SPO. e la convalida dell'obbligo di comparizione

La normativa, da un punto di vista applicativo, non fornisce criteri particolari in relazione alla competenza territoriale dell'autorità di P.S. deputata ad irrogare i divieti disciplinati dall'art. 6 della l. n. 401 del 1989.

Si è concordi nel ritenere competente in via principale il questore del luogo in cui le turbative si sono verificate³⁰⁴.

Subordinatamente, ad esempio nel caso di turbative compiute all'estero, competente all'emanazione del divieto è la questura del luogo di residenza o di dimora abituale dell'interessato.

Nel caso in cui il divieto di accesso preveda quale misura accessoria anche l'obbligo di comparizione dell'interessato nei confronti dell'Autorità di P.S., il questore deve immediatamente comunicare al Procuratore della Repubblica competente per territorio con riferimento all'ufficio del questore procedente, notificando all'interessato stesso il divieto suddetto.

³⁰² Cass. pen., sez. III, sentenza 6 giugno 2016, n. 23303. pubblicata sulla banca dati "De Jure".

³⁰³ Cortesi F., *Le norme contro la violenza negli stadi. Tra misure di prevenzione e processo penale*, Cagliari 2005.

³⁰⁴ Cass. Pen., sez. I, sentenza 3 novembre 2004, n. 46043, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

Il Procuratore effettua inizialmente una delibazione sommaria con riferimento ai presupposti di legge che giustificano l'emissione del provvedimento. Successivamente, laddove non ritenga ricorrenti i presupposti, rinuncia alla richiesta di convalida con decreto motivato, determinando di conseguenza la perdita di efficacia della misura.

Nel caso in cui, invece, ritenga sussistenti i presupposti, formula entro quarantotto ore dalla notifica all'interessato richiesta di convalida della misura, indirizzandola al G.i.p. del Tribunale territorialmente competente in relazione alla sede della Questura che ha emesso la prescrizione.

Trattasi di una competenza di carattere non territoriale bensì funzionale, dato il collegamento esistente non con il fatto, ma tra l'organo giudicante e l'autorità questorile che ha emesso il provvedimento.

Con la l. n. 377 del 2001 è stato introdotto un comma *2-bis* all'art. 6 della l. n. 401 del 1989 che prevede la facoltà per l'interessato di presentare personalmente o tramite difensore memorie e deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento.

Il giudice della convalida dovrà verificare il rispetto del diritto di difesa del destinatario della misura, diritto che si concretizza in un contraddittorio cartolare nel termine dilatorio di quarantotto ore decorrente dalla notifica del provvedimento, termine entro il quale il P.M. può richiedere la convalida e l'interessato può presentare le sue deduzioni difensive, con la conseguenza che, qualora la decisione avvenga prima della scadenza del termine sopra specificato, l'ordinanza è affetta da vizio di violazione di legge.

4. Il sistema delle impugnazioni

Anche per il sistema delle impugnazioni dei provvedimenti emessi ai sensi della L. n. 401 del 1989 occorre distinguere tra l'obbligo di comparizione presso l'ufficio o il comando di polizia ed il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive.

Con riferimento a quest'ultimo, che ha natura di atto prettamente amministrativo, è previsto il rimedio del ricorso al tribunale regionale amministrativo, competente in prima istanza, e dinanzi al Consiglio di Stato, in qualità di giudice di appello.

I vizi di merito potranno essere presi in considerazione in sede di riesame del decreto da parte della stessa autorità amministrativa (istanza di revoca al Questore) mediante l'esercizio dei poteri di autotutela ovvero tramite ricorso gerarchico al Prefetto. Si

riconosce, inoltre, all'interessato la facoltà di presentare ricorso straordinario al Presidente della Repubblica *ex artt.* 8 D.P.R. n. 1199/1971 e ss.

Il comma 4 dell'art. 6 della L. n. 401 del 1989 disciplina, invece, il ricorso per cassazione nei confronti dell'ordinanza di convalida del G.i.p. della prescrizione di comparizione personale, ricorso che non sospende l'esecuzione dell'ordinanza. Ai sensi dell'art. 571 comma 3 c.p.p., sono legittimati a presentare ricorso l'interessato ed il suo difensore. Si ritiene sia legittimato anche il pubblico ministero competente per territorio.

I requisiti formali dell'impugnazione sono delineati dagli artt. 582 e 583 c.p.p., si propone con atto scritto, con indicazione del provvedimento impugnato, della data del medesimo, del giudice che lo ha emesso, dei capi e i punti della decisione ai quali si riferisce il ricorso, le richieste e i motivi, con l'indicazione specifica delle ragioni che sorreggono ogni richiesta.

Il ricorso può essere esperito per tutti i motivi di cui all'art. 606 c.p.p., e viene deciso entro il termine ordinatorio di trenta giorni dalla sua presentazione, in camera di consiglio.

La decisione della Corte può essere di inammissibilità del ricorso, di rigetto e di annullamento con o senza rinvio. In caso di annullamento con rinvio si applicano analogicamente le norme dettate in tema di convalida delle misure precautelari.

5. Presupposti oggettivi e soggettivi 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 oggettivi e soggettivi.

5.1 I presupposti oggettivi

Per quanto riguarda la concreta applicazione del D.A.SPO. è importante tener presente l'ambito oggettivo entro cui ci si muove e quindi comprendere cosa debba intendersi con la locuzione "manifestazioni sportive", rilevanti per il divieto di accesso di cui all'art. 6 della l. n. 401 del 1989.

Risolutiva, a tal proposito, è la l. 19 ottobre 2001, n. 377 che ha introdotto l'art. 2-*bis*. L'interpretazione autentica in esso contenuta chiarisce il significato di "manifestazioni

sportive”, per tali devono quindi intendersi “quelle competizioni che si svolgono nell’ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e degli enti e organizzazioni riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano”.

Sono da escludere, di conseguenza, tutte quelle manifestazioni a carattere sportivo non organizzate o gestite dagli enti di cui all’art. 2-*bis*, della legge n. 377 del 2001.

Il primo comma dell’art. 6 della l. n. 401 del 1989 fa sorgere qualche dubbio a proposito dell’inciso “manifestazioni sportive specificamente indicate”, laddove non è previsto, per evidenti motivi pratici, un obbligo di precisa elencazione di tutti gli eventi sportivi interdetti.

È indubbio, però, che tali eventi debbano essere determinabili con certezza dal destinatario del provvedimento. Diversamente, infatti, il soggetto gravato sarebbe esposto a divieti indeterminati che non sarebbe in grado di rispettare.

A tal proposito problemi possono sorgere in riferimenti agli incontri amichevoli. Un primo indirizzo giurisprudenziale si è espresso nel senso che il divieto di accesso ai luoghi di svolgimento di manifestazioni sportive, con contestuale obbligo di presentazione ad un ufficio o comando di polizia, non può estendersi genericamente agli incontri amichevoli, mancando il requisito della sicura determinabilità da parte del destinatario³⁰⁵.

Infatti, mentre sono sicuramente determinabili tutte le partite di campionato, o comunque gli incontri programmati che vengono resi noti al pubblico con largo anticipo attraverso i mezzi di comunicazione, lo stesso non può dirsi per gli incontri amichevoli, come ad esempio le partite di precampionato, che una squadra organizza in modo più o meno ravvicinato, anche sulla base delle richieste dell’allenatore per provare la condizione fisica e la preparazione atletica in vista delle partite ufficiali.

Secondo un diverso e più recente indirizzo, l’obbligo di comparizione di cui all’art.6 comma 2 della l. n. 401 del 1989 sarebbe applicabile anche alle gare amichevoli, purché queste ultime siano individuabili con certezza dal destinatario del provvedimento in relazione alla loro anticipata programmazione e pubblicizzazione attraverso i normali mezzi di comunicazione, restando di conseguenza esclusi gli incontri minori³⁰⁶.

Il principio, quindi, che pare desumibile dall’analisi della giurisprudenza di legittimità è che il D.A.SPO. sia applicabile anche alle partite amichevoli, tranne quelle

³⁰⁵ Corte di Cassazione, sez. III, sentenza n. 30388 del 3 giugno 2008, pubblicata in *Cass. pen.* 2009, 9, 3565.

³⁰⁶ Corte di Cassazione, sez. III, sentenza n. 8435 del 16 febbraio 2011, pubblicata sulla banca dati “De Jure”.

amichevoli “minori”, ad esempio disputate nei ritiri estivi, escluse dai normali circuiti pubblicitari.

Di rilevante importanza è, poi, la necessità di indicare specificamente nel provvedimento ex art. 6, l. n. 401/1989 i luoghi ai quali si estende il divieto, diversi dagli impianti sportivi e coincidenti con quelli interessati alla sosta, al transito e al trasporto di persone che partecipano o assistono alle competizioni, rispondendo ad un preciso obbligo di legge, la cui imposizione è ispirata da esigenze di conciliazione con la libertà di circolazione costituzionalmente riconosciuta dall’art. 16³⁰⁷, ma anche di garanzia della stessa esigibilità del comando.

In definitiva, l’interdizione alle manifestazioni sportive e ai luoghi interessati dal transito e dalla sosta dei tifosi deve ritenersi riferita, secondo il dato normativo, a manifestazioni e luoghi che siano “specificamente indicati”.

Tale specificazione assume decisiva valenza in quanto finalizzata ad assicurare un corretto bilanciamento tra gli interessi coinvolti dalla misura interdittiva, ossia tra l’esigenza di mantenimento dell’ordine pubblico, mediante misure ostative alla partecipazione a tali eventi di coloro che si siano resi autori di condotte violente, e la compressione del diritto di questi ultimi di poter liberamente circolare sul territorio nazionale³⁰⁸.

Tuttavia, “non è viziato da difetto ed indeterminatezza dei presupposti il provvedimento ex art. 6, l. n. 401 del 1989 che pone un divieto di “accesso all’interno degli stadi e di tutti gli impianti sportivi del territorio nazionale ove si disputano incontri di calcio”, posto che le competizioni dallo stesso interessate risultano determinabili in modo certo sulla base di precisi elementi di identificazione indicati nel provvedimento, quali i calendari ufficiali e pubblicizzati”³⁰⁹.

Allo stesso modo, non è causa di nullità l’omessa indicazione, nel provvedimento del Questore impositivo dell’obbligo di presentazione ad un ufficio o comando di polizia in occasione di manifestazioni sportive, del termine entro cui l’interessato ha il diritto di presentare memorie o deduzioni al giudice della convalida³¹⁰.

³⁰⁷ “Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale (...)”. Il Costituente tutela la libertà di circolazione quale articolazione della libertà personale (13 Cost.). In particolare, si preoccupa di preservare i singoli dalla possibilità che tale libertà sia limitata per motivi politici, ciò sulla scorta di quanto era accaduto nella vigenza del regime fascista.

³⁰⁸ T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 15/09/2011, n. 4430, G.D.F. c. Min. Int., in *Foro amm.* TAR 2011, 9, 2807.

³⁰⁹ T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 05/04/2012, n. 3156, pubblicata in www.giustizia-amministrativa.it

³¹⁰ Cass. pen., sez. III, 23/11/2011, n. 915, P., in CED Cass. pen. 2011, rv 251889.

Un'ulteriore problematica è quella relativa alla facoltà, introdotta dal legislatore con la l. 17 ottobre 2005, n. 210, per il Questore di estendere il divieto di accesso anche alle manifestazioni sportive, specificamente indicate, che si svolgono all'estero.

E' previsto che possano fare altrettanto "le competenti Autorità degli Stati membri dell'Unione Europea per le manifestazioni che si svolgono in Italia".

Tale prerogativa è stata introdotta dal legislatore italiano per dare attuazione alla risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 17 novembre 2003, con cui si auspicava l'adozione di strumenti normativi atti ad interdire l'accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive di rilevanza internazionale, nei confronti dei soggetti resisi responsabili di atti di violenza.

In relazione al divieto di accesso ad impianti sportivi situati all'estero sorgono dubbi circa la compatibilità con le previsioni di cui agli artt. 3 e 10 Cost., specie in relazione alla natura giuridica dell'autorità provinciale tecnica di pubblica sicurezza e alla funzione del questore.

Né la risoluzione europea sopra citata, infatti, né le disposizioni normative nazionali paiono idonee a conferire ai questori italiani un potere amministrativo extraterritoriale.

L'atto europeo non ha carattere vincolante per gli Stati membri e fa espressamente salvi i limiti stabiliti in ciascun ordinamento nazionale.

Le disposizioni normative nazionali non possono essere interpretate oltre il dato letterale, il quale è sicuramente diverso e più ristretto rispetto agli artt 7 e 10 c.p., che estendono la giurisdizione penale nazionale ad alcuni reati commessi all'estero, in presenza di una serie di presupposti sostanziali e processuali³¹¹.

Infine, bisogna dar atto di un costante orientamento giurisprudenziale secondo il quale il riferimento contenuto nel provvedimento del Questore alle "manifestazioni sportive calcistiche" deve ritenersi comprensivo sia degli incontri disputati dalle prime squadre, sia di quelli giocati dalle formazioni giovanili delle medesime società sportive, poiché anche in quest'ultimo caso viene in rilievo lo svolgimento di gare agonistiche, in grado di suscitare l'interesse di un pubblico più o meno vasto, e sussiste l'esigenza di prevenire fenomeni di violenza, tali da mettere a repentaglio l'ordine e la sicurezza pubblica³¹².

³¹¹ F. Fiorentin, *Le misure di prevenzioni personali*, Torino 2006.

³¹² *Ex plurimis*, cfr. Cass. Pen., Sez III, sent. n. 10795 del 6/11/2018.

Inoltre, l'art. 8-ter (dedicato alle trasferte) estende 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.

5.2 I presupposti soggettivi

Venendo ai presupposti soggettivi, il referente normativo è ancora una volta l'art. 6 comma 1 L. n. 401/89, che nella prima parte presenta un nutrito elenco di condotte che consentono l'adozione del Daspo.

Prima di passarle in rassegna, corre l'obbligo di evidenziare che del carattere tassativo di detto elenco non pare potersi dubitare.

Dalla tassatività³¹³ non può prescindersi in considerazione di un molteplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, l'incisione sulla libertà personale attuata dalla misura impone l'applicazione piena del principio di legalità e dei suoi corollari³¹⁴ e, tra questi, certamente il principio di tassatività. Tra l'altro, l'elenco in parola è particolarmente ampio - come costantemente arricchito dai frequenti interventi normativi³¹⁵ - e ciò denota la *voluntas legis* di esaurire con il novero stesso le ipotesi legittimanti l'adozione della misura.

Se non bastasse, alcuni gruppi di ipotesi si presentano come etichetta di sintesi di una pluralità non sempre determinata di fattispecie di reato, di talché – in disparte i problemi di

³¹³ Così Cass. Pen., Sez. III, 15 giugno 2010, n. 27284.

³¹⁴ Per tutte v. Corte Edu, Grande Camera, 23 febbraio 2017, *de Tommaso c. Italia*. Per un illuminante commento alla sentenza cfr. F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, pubblicato nel fascicolo 3/2017 archiviopdc.dirittopenaleuomo.org.

³¹⁵ Comma sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. a), D.L. 20 agosto 2001, n. 336, convertito, con modificazioni, dalla L. 19 ottobre 2001, n. 377, e modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a) n. 1, D.L. 17 agosto 2005, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 ottobre 2005, n. 210, dall'art. 2, comma 1, lett. a), nn. 1) e 2), D.L. 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 aprile 2007, n. 41, dall'art. 2, comma 1, lett. a), D.L. 22 agosto 2014, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 ottobre 2014, n. 146 e dall'art. 20, comma 1, D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132. Successivamente, il presente comma è stato così sostituito dall'art. 13, comma 1, lett. a), n. 1), D.L. 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 2019, n. 77.

determinatezza da taluni evidenziati – sia difficile immaginare che oltre questo elenco - già ampio ed aggiornato, oltre che connotato da una incostituzionalmente sospetta “elasticità” – ci si possa spingere per rinvenire una condotta idonea all’adozione di un Daspo.

Tanto premesso, è possibile annoverare la categoria di soggetti che la norma (si ripete, l’art. 6 co. 1, *cit.*) considera quali possibili destinatari dell’ordine questorile: “*a) 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;*

b) 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 nelle medesime circostanze di cui alla lettera a);”.

Ebbene, quest’ultima ipotesi sub b) 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. Proseguendo, si applica a “*c) coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti per alcuno dei reati di cui all'articolo 4, primo e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, agli articoli 6-bis, commi 1 e 2, e 6-ter della presente legge, 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, o per alcuno dei delitti contro l'ordine pubblico o dei delitti di comune pericolo*

mediante violenza, di cui al libro secondo, titoli V e VI, capo I, del codice penale³¹⁶ o per il delitto di cui all'articolo 588 dello stesso codice, ovvero per alcuno dei delitti di cui all'articolo 380, comma 2, lettere f) e h)³¹⁷, del codice di procedura penale, anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive;”.

Infine, ai “d) soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive”. 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.³¹⁸, 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.³¹⁹

A questo punto, il c.d. Daspo “fuori contesto” merita una breve riflessione, I decreti sicurezza di Salvini si inquadrano, senza dubbio, in una sorta di coerente *continuum*

³¹⁶ 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.)

³¹⁷ 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).

³¹⁸ 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.).

³¹⁹ 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; cfr. CORTESI, sub Art. 6 cit., pp. 494-495.

securitario³²⁰, e con essi si formalizza con maggiore evidenza quella dilatazione, pronosticata e da taluni avversata, dell'applicabilità dello strumento preventivo in parola.

E' il d.l. n. 53/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 77/2019 a dare forma al succitato Daspo "fuori contesto", che - a differenza del Daspo "classico" - viene adottato *"indipendentemente dalla realizzazione di condotte violente in occasione o a causa di manifestazioni sportive, qualora, per effetto della precedente condanna o anche solo della denuncia per uno dei reati indicati nella disposizione, venga formulato, a seguito della realizzazione di condotte violente, un giudizio di pericolosità nei confronti del soggetto precedentemente condannato o denunciato e che si sia reso autore di condotte violente, al quale sia necessario, proprio per la sua pericolosità (desunta da tali condanne o denunce e dalla nuova realizzazione di condotte violente), impedire l'accesso ai luoghi destinati a ospitare manifestazioni sportive e imporre anche la misura di prevenzione atipica dell'obbligo di presentazione, allo scopo di evitare che all'interno delle tifoserie si verificino infiltrazioni di soggetti sospettati di terrorismo o comunque ritenuti pericolosi, e anche di prevenire, in tal modo, la realizzazione di attentati in luoghi ad alta densità sociale"*³²¹.

Ancora, 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. n. 654/1975, ovvero per uno dei reati previsti dalla L. n. 962/1967 (ossia per atti finalizzati a commettere genocidio³²²), 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. antimafia³²³.

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

³²⁰ F. CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. le - troppo - versatili misure di prevenzione personali*, Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc. 2, 1 giugno 2020, p. 1020 ss.

³²¹ Così Cass. Pen., Sez. III, 20 gennaio 2021, n. 2278.

³²² Anche 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.

³²³ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 361; cfr. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.; CORTESI, sub Art. 6 cit., pp. 495-496; ID., voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 382-383

cui all'art. 1-*sexies* del d.l. n. 28/2003, che reprime il “bagarinaggio”³²⁴, 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)³²⁵.

Oltre all'appartenenza ad una delle categorie di pericolosità ora menzionate, la giurisprudenza 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 e per accertare la necessità della misura; inoltre, l'accertamento della sussistenza degli ordinari presupposti della misura deve intervenire esclusivamente sulla base di elementi di fatto³²⁶.

Inoltre, 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 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 minorenne e che la prescrizione che comporta l'obbligo di presentazione debba essere immediatamente comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni³²⁷

Bisogna, in conclusione, precisare che – come ha di recente statuito la giurisprudenza di legittimità³²⁸ - risulta legittimo il provvedimento del questore che vieti l'accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive non solo come spettatore ma anche come

³²⁴ CORTESI, sub Art. 6 cit., p. 496; ID., voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.; cfr. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 361; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 462.

³²⁵ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 361; cfr. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.; CORTESI, sub Art. 6 cit., p. 496; ID., voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.

³²⁶ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

³²⁷ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.; cfr. CORTESI, sub Art. 6 cit., p. 496; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 387.

³²⁸ Cass. Pen., sez. III, sent. n. 35481 del 27/9/2021.

partecipante a una competizione sportiva, sempre che il soggetto non eserciti professionalmente l'attività sportiva.

In altri termini, il provvedimento del questore di divieto a recarsi nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive per partecipare ad una competizione sportiva dilettantistica deve considerarsi legittimo; al contrario, quando l'attività sportiva è esercitata a livello professionale, ed in quanto tale retribuita, un ordine amministrativo non può provare un soggetto della propria attività lavorativa.

Una interpretazione diversa sarebbe incostituzionale in quanto la legge n. 401 del 1989, art. 6, non prevede l'inibizione all'attività lavorativa ma solo il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive. Trattandosi di una norma limitativa della libertà della persona la medesima non può che essere interpretata in modo restrittivo, con riferimento a divieti solo nei casi previsti.

Il Daspo non può, quindi, colpire il professionista nelle sue attività lavorative dalle quali ricava la retribuzione per le sue esigenze di vita e nelle quali esplica in pieno la propria personalità.

Gli ermellini esprimono il principio di diritto secondo il quale il provvedimento del questore, di cui all'art. 6 della legge n. 401 del 1989, non può limitare l'attività dello sportivo professionista dalla quale egli ricavi una retribuzione e con la quale estrinsechi la sua personalità, mentre può vietare l'accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, anche quale partecipante alla attività sportiva, a chi non eserciti professionalmente le stesse.

6. Le garanzie difensive

La procedura di convalida da parte del Giudice nei confronti dell'obbligo di comparizione ha, come già affermato, natura cartolare: ciò esclude, quindi, un obbligo nei confronti del giudicante di escutere l'interessato ovvero il suo difensore.

Il comma 2-*bis* dell'art. 6 che ha introdotto tale procedura non ha però precisato i termini entro cui l'interessato può validamente proporre le sue difese, determinando, quindi, un vuoto legislativo che potrebbe pregiudicare il pieno esercizio del diritto di difesa.

La Suprema Corte³²⁹ ha riconosciuto nei confronti del soggetto interessato dal provvedimento l'esistenza di un termine dilatorio di 48 ore dalla sua notifica ai fini della presentazione di memorie o deduzioni innanzi al giudice e dallo stesso tempo un diritto in capo a costui di esaminare e prendere visione della documentazione.

In passato, la Corte aveva già individuato tale tipo di soluzione.³³⁰

L'elemento di novità della citata pronuncia è però rappresentato dall'interpretazione costituzionalmente orientata che viene fornita dai giudici di legittimità delle norme che disciplinano il procedimento di convalida dell'obbligo di firma.

In sintesi, a fondamento di tale orientamento è stato posto il principio di parità delle parti in contraddittorio, sancito dall'art. 111 comma 2 della Costituzione ed insito nel sistema dei valori costituzionali.

Applicato al procedimento in oggetto, esso determina la conseguenza che se alla pubblica accusa sono state assegnate 48 ore, al massimo, per le sue determinazioni, cioè per richiedere o meno tale convalida con decreto motivato, "analogamente deve ritenersi che il destinatario del provvedimento abbia anch'egli un analogo termine di difesa di quarantotto ore per presentare memorie o deduzioni".

La soluzione, improntata sul principio di parità delle armi in contraddittorio ex art. 111 Cost., è stata salutata con favore dalla dottrina, ed è stata fatta propria anche dalla giurisprudenza successiva³³¹.

In proposito occorre precisare che la verifica del rispetto del termine di difesa per l'interessato va effettuata con riguardo al momento della notifica del provvedimento da parte del Questore e non dal momento della richiesta di convalida da parte del P.M.³³²

Tanto rilevato, un altro ordine di considerazioni merita di essere svolto.

La soluzione appena esaminata, che riconosce un termine dilatorio di 48 ore in favore dell'interessato, nonché il suo diritto di presa visione della documentazione del procedimento, si fonda sull'eventualità che la parte abbia effettivamente esercitato tale facoltà, o meglio, che questa venga effettivamente messa nella condizione di poterla esercitare.

³²⁹ Cass. Pen., Sez. III, 17 gennaio 2008, n. 2471, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

³³⁰ Cass. Pen., Sez. III, 16 marzo 2007, n. 11467, ed ancor prima, Sez. I, 18 febbraio 2004, pubblicata sulla banca dati "De Jure" dell'Editore Giuffrè.

³³¹ Cass. Pen., Sez. III, 1 luglio 2008, n. 26136, e stessa Sez., 8 luglio 2008, n. 27727, e 17 maggio 2010, n. 18530, pubblicata sulla banca dati "De Jure" dell'Editore Giuffrè.

³³² Cass. Pen., Sez. III, 26 settembre 2007, n. 39409, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

Nel caso, peraltro abbastanza ricorrente nella prassi, in cui all'interessato venga notificato il provvedimento privo della documentazione di riferimento da parte del Questore la stessa effettività di cui sopra vacilla.

Si ponga a mente che la disciplina prevede un mero obbligo di notifica del provvedimento al soggetto interessato, senza fare alcun accenno, quindi, alla trasmissione o meno di tale documentazione.

Costui è solamente titolare della facoltà di presentare “personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida”³³³, senza nessun ulteriore margine di manovra.

L'accesso alla documentazione, che è invece nella disponibilità del pubblico ministero fin da principio, gli è sostanzialmente precluso, anche nella fase in cui questa viene trasmessa dalla pubblica accusa al giudice investito del potere di convalida, e dal momento che essa rappresenta il vero fondamento che sta alla base dell'adozione del provvedimento, il diritto di difesa dell'interessato ne esce fortemente pregiudicato.

La giurisprudenza ha quindi dovuto prendere posizione anche in ordine a tale problema.

Con un orientamento di poco successivo a quello accennato in apertura³³⁴ essa ha stabilito che, nel caso di mancata trasmissione, da parte del PM, al soggetto interessato della documentazione sulla quale si fonda il provvedimento questorile, si rendono necessarie altre 24 ore dal loro deposito in cancelleria affinché il giudice investito della questione possa validamente confermare il provvedimento.

La soluzione sembra maggiormente ispirata a criteri di ragionevolezza e si pone quale compromesso tra due esigenze configgenti, entrambe meritevoli di tutela: da un lato, consentire al giudice di esercitare con piena cognizione il suo controllo di legalità sul provvedimento, dall'altro, permettere all'interessato di esaminare la documentazione di riferimento al fine di esercitare, con altrettanta pienezza e nei limiti consentiti dalla procedura, il suo diritto di difesa.

Il G.i.p. procede alla convalida in camera di consiglio, senza la presenza delle parti, rispettando il termine di cui al comma 3 dell'art. 6 della l. n. 401 del 1989.

³³³ Art.6, comma 2-bis, l. 401 del 1989.

³³⁴ Cass. Pen., Sez. III, 8 luglio 2008, n. 27727, pubblicata sulla banca dati “De Jure”.

Il provvedimento di convalida depositato oltre il termine medesimo comporta l'inefficacia dello stesso, il quale altresì inficia anche l'efficacia del provvedimento questorile.

Se il G.i.p. non procede alla convalida del provvedimento, perché ne considera carenti i presupposti, la prescrizione dell'obbligo di presentazione perde efficacia.

Tale effetto non si estende però alla parte del provvedimento del Questore relativa al divieto di accesso agli impianti sportivi ed ai luoghi ad essi adiacenti³³⁵.

Se, invece, il G.i.p. considera sussistenti i presupposti a sostegno dell'obbligo di comparizione emette ordinanza di convalida, che è ricorribile per Cassazione.

Va tenuto presente innanzitutto che l'eventuale ricorso non sospende l'efficacia del provvedimento e che, in secondo luogo, l'eventuale declaratoria d'inammissibilità del ricorso comporta la condanna al pagamento delle spese processuali ed alla sanzione pecuniaria in favore della cassa delle ammende.

6.1 Revoca e modifica delle prescrizioni.

È possibile che la misura di prevenzione vada incontro a modifiche o revoca. Ciò avviene 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 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 escluso³³⁶ che analogo effetto possa avere la riabilitazione ex art. 70 D.Lgs. n. 159/2011); 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

³³⁵ Cass. Pen., SS.UU., 3 febbraio 2006, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

³³⁶ 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. 2757; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 440.

di pronuncia della riabilitazione di cui al codice penale o di quella “speciale” di cui all’art. 70 cod. antimafia;

La Corte di Cassazione, superando un precedente indirizzo giurisprudenziale, ha affermato il principio di diritto secondo cui sulla richiesta di revoca o di modifica provvede il Giudice per le indagini preliminari già investito della convalida del provvedimento medesimo.

«Per quanto la norma non specifichi quale autorità sia competente a provvedere in tema di revoca o modifica – si legge in sentenza – la stessa deve esser individuata nell’autorità giudiziaria, allorquando il provvedimento del Questore – oltre al divieto di accesso – abbia ad oggetto l’obbligo di presentazione».

«Tale conclusione – specifica il Collegio – appare giustificata dalla natura dell’obbligo medesimo – quale misura di prevenzione che incide sulla libertà personale – per come costantemente affermata dalla giurisprudenza di legittimità, nonchè da quella costituzionale. Il precedente orientamento – motivato sulla natura eminentemente amministrativa della misura, e quindi dell’intera procedura, con intervento giurisdizionale incidentale e nella sola fase genetica – non pare conciliarsi con la lettura operata dalla Corte costituzionale, con la natura da questa riconosciuta all’obbligo di presentazione e, pertanto, con le garanzie anche in punto di tutela giurisdizionale che alla stessa debbono conseguire»

Questo, dunque, il principio di diritto sancito dalla Corte: *«competente a decidere sulla richiesta di revoca o di modifica del provvedimento impositivo dell’obbligo, previsto dall’art. 6 comma 2, L. n. 401 del 1989, di comparire ad un ufficio o comando di polizia in coincidenza di manifestazioni sportive, è il giudice per le indagini preliminari già investito della convalida del provvedimento medesimo»³³⁷.*

6.2 La “riabilitazione” ex art. 6 comma 8 bis della L. n. 401/1989

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

³³⁷ Cass. Pen., Sez. III, 15 giugno 2016, n. 24819.

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 dottrina³³⁸, in quanto consente di premiare i percorsi di quei soggetti che, seguendo percorsi rieducativi, hanno provato di essersi allontanati dal tifo violento.

7. Le sanzioni

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 presunto³³⁹, 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 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'agente³⁴⁰. 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

³³⁸ CORTESI, voce *D.A.SPO.* cit., pp. 229 ss.; cfr. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza* cit., p. 11; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp. 460-461.

³³⁹ In tal senso, Cass. pen. sez. III, 18 marzo 2016 n. 17317; Cass. pen. sez. III, 31 gennaio 2018 n. 38603.

³⁴⁰ SANINO, Mario, *Giustizia sportiva*, Torino, 2016 p. 420; cfr. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 445; cfr. SANINO, *Giustizia sportiva* cit.; GRILLO P. – GRILLO R., *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019, pp. 117-119.

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.)³⁴¹.

8. Le 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 giurisprudenza³⁴², non può trattarsi di una misura preventiva, mentre secondo altra giurisprudenza³⁴³ 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 direttissimo³⁴⁴.

Ancora, 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 tra due e dieci anni. La misura di cui al comma 1 è immediatamente esecutiva 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. 205/1993³⁴⁵ (c.d. legge Mancino).

9. Misure di prevenzione “tipiche” per il tifoso violento

³⁴¹ INSOM, *La violazione degli obblighi*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Assago Milanofiori, 2015, p. 307.

³⁴² Cass. 22 novembre 1990, in *Giur. it.*, II, 1991, p. 332.

³⁴³ In tal senso, Cass. sez. III, 17 ottobre 2007 (dep. 28 gennaio 2008) n. 4070, Scorza, in *Cass. pen.*, 2, 2009, p. 719.

³⁴⁴ 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.

³⁴⁵ CORTESI, sub *Art. 6* cit., p. 502

L'articolato armamentario a disposizione degli addetti ai lavori per reprimere il fenomeno della violenza negli stadi non è ancora stato presentato nella sua interezza. Va evidenziato, appunto, che 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 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 agevolazione³⁴⁶ nei confronti delle persone o dei gruppi che abbiano reiteratamente preso parte attiva alle manifestazioni di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

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 sporadici³⁴⁷, come si evince dall'utilizzo delle formule "in più occasioni", "reiterata applicazione" e "dediti".

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

³⁴⁶ MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di Furfaro, Assago Milanofiori, 2015, pp. 114-115; cfr. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 364; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., p. 461; 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; 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.

³⁴⁷ BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione* cit., p. 64.

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”³⁴⁸ dello stesso codice antimafia.

10. I singoli reati “da stadio”

10.1 Lancio di materiale pericoloso

L’art. 6-bis della l. n. 401 del 1989 punisce chiunque lanci o utilizzi corpi contundenti o altri oggetti, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo per le persone, nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive o nei luoghi ad essi relativi.

La fattispecie delittuosa di “lancio di materiale pericoloso” mira a proteggere l’incolumità delle persone nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, ovvero nei luoghi interessati dalla sosta, dal transito o dal trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime.

La norma risulta strutturata secondo le cadenze delle fattispecie a pericolo concreto e l’evento è rappresentato dal pericolo per le persone. In altri termini, il pericolo, in quanto evento, viene a costituire un elemento essenziale della fattispecie, ragion per cui la dottrina rileva una chiara coincidenza della categoria dei reati di pericolo concreto con quella «dei reati con evento (materiale) di pericolo»³⁴⁹.

In definitiva, questa disposizione non punisce il semplice porto di tali oggetti, bensì il loro lancio che sia tale da creare un pericolo per le persone³⁵⁰.

L’elemento costitutivo del reato può ritenersi integrato solamente nel caso in cui il pericolo per il bene protetto sussista effettivamente, con conseguente dovere per il giudice di accertare caso per caso la concreta esistenza.

Si tratta di un reato a dolo generico configurabile, quindi, a carico di qualunque persona, per ciò che concerne il soggetto attivo.

³⁴⁸ MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione* cit., p. 364; cfr. BALSAMO – D’AGOSTINO, *I soggetti destinatari* cit., p. 579.

³⁴⁹ In questi termini, C. Fiore, *Diritto penale. Parte generale*, Utet, 1993, vol. I, p. 182.

³⁵⁰ Cass., Sez. III, 4 aprile 2002, n. 29078.

Il bene giuridico protetto è l'incolumità privata delle persone e pertanto il reato può essere realizzato tanto nel caso in cui il materiale pericoloso venga lanciato verso singole persone individuate quanto verso persone indeterminate.

L'area del possesso illecito viene estesa, per quanto riguarda l'ambito spaziale, anche alle immediate vicinanze dei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive da enuclearsi caso per caso con riferimento alle caratteristiche dei luoghi e alla possibilità di agevole raggiungimento dei luoghi adiacenti allo stadio³⁵¹.

La condotta sarà, infine, punibile, per ciò che concerne l'ambito temporale, solo se avvenuto nelle ventiquattro ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazione sportiva.

10.2 Scavalco delle recinzioni e invasione di campo

L'art. 6-*bis* comma 2, introdotto dall'art. 1 lett. *d*) d.l. 20 agosto 2001, n. 336, convertito con modificazioni dalla l. 19 ottobre 2001, n. 377, disciplina due figure contravvenzionali caratterizzate da un pericolo concreto per la pubblica incolumità. Tale disposizione statuisce che, "salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, supera indebitamente una recinzione o separazione dell'impianto ovvero, nel corso delle manifestazioni medesime, invade il terreno di gioco, è punito, con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda da 1.000 euro a 5.000 euro. La pena è della 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".

Lo scavalco o l'invasione di campo, come accade per il lancio di materiale pericoloso, non possono essere puniti in quanto tali come reato, ma è necessario che sussista un pericolo concreto per le persone.

In linea di fatto, si osserva che le condanne per questa contravvenzione sono abbastanza esigue.

Se da una parte, infatti, la semplice invasione di campo "pacifica" non rileva in alcun modo da un punto di vista penale, dall'altra, invasioni e scavalcamenti, accompagnati da episodi di violenza nei confronti dei giocatori o di altre persone presenti nel recinto del campo da giuoco, vengono già puniti da altre norme penali, ad esempio lesioni personali,

³⁵¹ Cass., Sez. III, sentenza del 18 maggio 2011, n. 29601, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

che escludono l'applicazione dell'art. 6-*bis*, il cui ambito risulta delimitato dalla formula iniziale “salvo che il fatto costituisca più grave reato”.

Il reato di scavalco delle recinzioni ed invasione di campo è integrato anche quando la condotta illecita sia stata realizzata nello spazio temporale immediatamente successivo al fischio finale da parte del direttore di gara, essendo anche in tale fase della manifestazione sportiva vietato l'ingresso ai non addetti nell'area di gioco³⁵².

Peculiare è il caso portato all'attenzione del Consiglio di Stato, che vede come protagonista non il tifoso che scavalca o fa invasione di campo, bensì il titolare di una ditta aggiudicataria dell'appalto del servizio bar all'interno dello stadio di Cesena, il quale è stato sanzionato dal questore con il D.A.SPO., ai sensi degli artt. 6 e 6-*bis* della legge n. 481/1989, per aver “consentito a due tifosi di una squadra ospite di entrare dall'ingresso riservato al personale di servizio, in elusione dei controlli, spacciandoli come propri collaboratori”.

L'interessato ha impugnato il provvedimento davanti al TAR dell'Emilia-Romagna, esponendo che “in questo particolare caso il provvedimento produceva effetti atipici, in quanto si risolveva, di fatto, non solo nel divieto di accedere agli impianti sportivi quale praticante ovvero quale spettatore, ma anche in un impedimento ad esercitare la sua legittima attività commerciale. Inoltre contestava che la condotta addebitatagli rientrasse nelle previsioni della norma che prevede i provvedimenti di D.A.SPO.”.

Il TAR ha respinto però il ricorso con la sentenza n. 177/2015. Il Consiglio di Stato, nel riformare la sentenza di primo grado, ha richiamato preliminarmente l'interpretazione data già in precedenza all'art. 6-*bis* della legge n. 401/1989 - rubricato “Lancio di materiale pericoloso, scavalco e invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive” - il quale ha esteso a tali nuove fattispecie l'applicazione del D.A.SPO.

Secondo, infatti, i giudici d'appello trattasi di disposizione “applicabile solo nell'ipotesi che vi sia scavalco o superamento di un ostacolo materiale, e non anche nel caso di chi pacificamente si sposti da un settore all'altro degli spazi riservati al pubblico, approfittando di un varco occasionalmente lasciato aperto da altri”³⁵³.

³⁵² Cass. Pen., Sez. III, sentenza del 17 novembre 2014, n. 47258, pubblicata sulla banca dati “De Jure”.

³⁵³ Cons. St., Sez. III, n. 2572/2015, pubblicata in www.giustizia-amministrativa.it.

Anche per la vicenda in esame il Consiglio di Stato ritiene che “il fatto esuli dalla previsione della norma” citata.

Il questore avrebbe, infatti, operato “una duplice forzatura interpretativa. In primo luogo ha assimilato allo ‘scavalco’ o ‘superamento di una recinzione o separazione’ il fatto di chi si introduce, in modo palese e pacifico ancorché fraudolento, attraverso l’ingresso riservato al personale di servizio, simulando di averne titolo. In secondo luogo ha ulteriormente esteso la sanzione al fatto di chi, essendo legittimamente all’interno dello stadio, si presta ad avallare l’inganno altrui. La formulazione complessiva degli art. 6 e 6-bis, nel testo attualmente vigente, rivela l’intenzione del legislatore di elencare una serie di fattispecie tipiche, dettagliatamente individuate, e ciò sembra escludere la possibilità di estensioni interpretative o analogiche, quanto meno quando il fatto non abbia prodotto disordini, turbative, etc.”.

I giudici di Palazzo Spada hanno quindi concluso rilevando come non sia compito del Collegio “stabilire quali illeciti siano stati commessi e come debbano essere sanzionati”, ma “decidere solamente se il fatto rientri nella previsione dell’art. 6-bis ai fini dell’applicazione del ‘D.A.SPO.’ e la risposta deve essere negativa”, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

10.3 Violenza o minaccia nei confronti degli addetti ai controlli ed alla sicurezza

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 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.³⁵⁴.

10.4 Lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico

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-*quinquies* 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 pubblico³⁵⁵.

10.5 Possesso di artifici pirotecnici

Tale fattispecie rientra nella categoria dei reati di sospetto. La norma sanzionando il semplice possesso di artifici pirotecnici anticipa l'intervento penale sanzionando meri comportamenti prodromici del tutto svincolati dall'offesa per il bene giuridico protetto.

Il termine possesso va interpretato come contatto tra il soggetto e le cose ed è necessario che sia sorpreso in un tale contesto, per cui le cose dovranno o essere portate sulla persona o tenute comunque presso l'agente, in modo che lo stesso possa farne subito uso.

La condotta penalmente rilevante è caratterizzata dal possesso di determinati oggetti nei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive, ovvero interessati alla sosta, al transito, o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime o, comunque, nelle immediate adiacenze ad essi.

Gli oggetti cui si fa riferimento sono in parte specificati e sono razzi, bengala, fuochi d'artificio, petardi, mazze.

³⁵⁴ GRILLO, Paolo – GRILLO, Renato, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019, pp. 123-124.

³⁵⁵ GRILLO – GRILLO, *Dirittopenale dello sport* cit., pp. 124-125; cfr. BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., pp. 100-101.

La disposizione, poi, con una descrizione più generica permette di ampliare notevolmente il novero degli oggetti vietati.

In sostanza, quindi, ai fini della configurabilità del reato previsto e punito all'art.6-ter della l. n. 401 del 1989 rientrano tra gli oggetti contundenti o, comunque, atti ad offendere, il cui possesso è sanzionato se accertato in occasioni di manifestazioni sportive, tutti quegli strumenti d'uso comune, la cui detenzione, in quelle particolari circostanze risulti ingiustificata in relazione alla loro naturale destinazione e che presentino caratteristiche costruttive che li rendano utilizzabili per l'offesa alla persona in un contesto aggressivo³⁵⁶.

Il bene giuridico protetto, quindi, è costituito dall'incolumità delle persone.

10.6 Divieto di esposizione di striscioni e cartelli

L'art. 2-bis del d.l. n. 32 del 2007, introdotto con la legge di conversione n. 41 del 2007, prevede una fattispecie di natura contravvenzionale atta a sanzionare il crescente fenomeno dell'esposizione di cartelli inneggianti alla violenza all'interno degli impianti sportivi.

La norma risulta chiaramente indeterminata, e con riferimento alla condotta vietata e per il bene oggetto di tutela.

Quantomeno ambiguo, poi, è il rapporto tra tale disposizione e l'art. 21 Cost., che sancisce il fondamentale diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero.

Impedire ad un'aggregazione, quale è certamente il tifo organizzato delle curve italiane, di esprimere la propria opinione, anche di protesta e sopra le righe, ricorrendo esclusivamente alla repressione penale indebolisce la figura dello Stato, ottenendo esattamente l'effetto contrario a quello voluto.

La norma, inoltre, pone ulteriori e diversi problemi interpretativi laddove vieta striscioni e cartelli che incitino o che contengano ingiurie o minacce.

Viene in evidenza, infatti, una questione interpretativa relativamente all'art. 6 l. n. 401 del 1989 laddove prevede la facoltà per il questore di disporre il D.A.SPO. anche a carico di coloro che abbiano inneggiato, incitato o indotto alla violenza, e cioè l'esatto significato da attribuire al termine "incitamento alla violenza".

³⁵⁶ Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 3945 del 2014, depositata il 28 gennaio del 2015, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

L'orientamento prevalente in dottrina e in giurisprudenza ritiene che l'incitamento, l'inneggiamento e l'induzione alla violenza richiedano, affinché possano dirsi integrati, una specifica istigazione alla violenza idonea a turbare la normale tranquillità e il decorso della manifestazione sportiva. In base a ciò sono escluse da tali ipotesi le offese e le mere provocazioni e, in generale, tutte le forme di induzione indiretta alla violenza.

Il requisito richiesto è costituito dalla specificità del comportamento e dall'idoneità di esso ad incitare alla violenza ossia turbare la tranquilla competizione sportiva, implicando, peraltro, tali concetti, valutazioni di fatto che si sottraggono al sindacato di legittimità ove non affette da vizi logici o giuridici³⁵⁷.

Non si può, poi, tralasciare il coordinamento tra il reato in esame e le fattispecie previste dagli artt. 612 e 339 c.p., reato di minaccia e relativa circostanza aggravante, e la fattispecie di cui all'art. 595 c.p., reato di diffamazione. In entrambi i casi si avrebbe un concorso apparente di norme con prevalenza delle ipotesi delittuose rispetto a quella contravvenzionale posto che i reati presentano i medesimi elementi costitutivi e tutelano i medesimi beni giuridici: il bene reputazione nell'ipotesi di cui all'art. 595 c.p. e di cui all'art. 2-bis e la libertà psichica del soggetto passivo nell'ipotesi di cui all'art. 612 c.p. e 2-bis.

La clausola di salvezza "salvo che il fatto costituisca più grave reato", poi, contenuta nel comma 2 della disposizione in esame risolve in senso negativo la questione riguardo la possibile sussistenza di un concorso formale con il delitto di istigazione a delinquere di cui all'art. 414 c.p.

11. All'interno del codice penale

L'opera di normalizzazione delle eccezioni che fondano il microsistema del tifoso violento passa anche attraverso l'inserimento nel codice penale di alcune disposizioni previste per la repressione del fenomeno della violenza "sportiva".

Le modifiche hanno riguardato sia la parte generale, relativamente alla disciplina delle aggravanti e ad alcune disposizioni di sfavore, sia la parte generale, inserendo specifiche ipotesi aggravate.

³⁵⁷ Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 44306 del 2013, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

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. Questa disposizione, aggiunta anch'essa dal c.d. decreto sicurezza-*bis* del 2019, è rimasta nella sostanza immutata, come si è visto, anche a seguito della riforma Cartabia, a fronte di un cambiamento radicale dell'istituto con riferimento ai requisiti edittali di applicabilità.

Per quanto riguarda le modifiche relative 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 aumentata – 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 persone³⁵⁸.

Poi, 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, 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

³⁵⁸ 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.

ufficiali in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive³⁵⁹, prevedendo un aumento della pena per le lesioni personali gravi o gravissime cagionate nei loro confronti; 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.³⁶⁰ (aggravata ai sensi dell'art. 61 n. 10 c.p.); 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 previste³⁶¹.

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

³⁵⁹ BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., pp. 99-100

³⁶⁰ 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.

³⁶¹ 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.; cfr. BASILE, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale* cit., pp. 107-108.

specifico, in quanto le condotte di danneggiamento devono essere finalizzate ad impedire o interrompere lo svolgimento della manifestazione sportiva³⁶².

12. Gli aspetti 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, oltre che 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; si tratta dell'istituto della flagranza “differita”, che – come si è visto – è stato reso permanente 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

³⁶² GRILLO – GRILLO, *Diritto penale dello sport* cit., p. 125.

convalida³⁶³ anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 274, comma 1 lett. c) e 280 c.p.p.

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 applicabile³⁶⁴.

13. Conclusioni

Orbene, gli indicatori diagnostici endo-penalistici - che ci consentono di affermare che sussiste, con riferimento al “tifoso violento”, un articolato microsistema autonomo, che pertanto vive di “eccezioni” che sono diventate “regola” - sono stati inequivocabilmente qui riscontrati.

Il sistema fa perno su di una misura di prevenzione, il cui contenuto è poi replicato, se pure con altre forme (misure interdittive ibride e pene accessorie). Laddove fattispecie “indiziarie” – seppure ancorate ad elementi fattuali nell'accertamento – sostituiscono il fatto provato a seguito di un “giusto processo”, si fa concreto il rischio di violazioni gravi di presidi garantistici ineludibili.

Quello in parola è, così, il terreno elettivo di una delle più inflazionate ipotesi di “truffa delle etichette”³⁶⁵: allorquando l'incompletezza ovvero l'incertezza, che talvolta connotano il quadro probatorio relativo alla fattispecie concreta, suggeriscano il ricorso al procedimento di prevenzione, questo – nella prassi – finisce per essere un surrogato del

³⁶³ FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo* cit., pp.449-450; cfr. CORTESI, sub Art. 8 cit., p. 504.

³⁶⁴ 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.

³⁶⁵ Così P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *I diritti umani in una prospettiva europea, Opinioni concorrenti e dissenzianti (2011-2015)*, D. Galliani (a cura di), Torino, 2016, passim; S. MOCCIA, *Le misure di prevenzione: un esempio paradigmatico di truffa delle etichette*, pubblicato in *penaledp.it* destinato agli *Scritti in onore di Lucio Monaco*, 11 gennaio 2021.

processo penale e le misure di prevenzione per essere delle “pene senza delitto”³⁶⁶. Ebbene, “pene senza delitto” per un nemico dello Stato, il tifoso violento.

La neutralizzazione e la deterrenza sono espresse nella massima misura. L’apparato sanzionatorio – in senso lato inteso – è il più variegato che ci sia: si spazia dalla misura di prevenzione “atipica” a quelle “tipiche” (del codice antimafia, quindi), da pene accessorie (aventi contenuto identico al divieto di accesso preventivo, con la relativa problematica del *bis in idem*) a misure cautelari applicate in deroga agli ordinari limiti “generalisti”. Persino le misure precautelari scontano la propria eccezionalità, risultando possibili in ipotesi di (non) flagranza differita ed ancora fuori dei limiti edittali ordinari.

Le fattispecie penali – i cc.dd. reati da stadio – sono principalmente reati di pericolo o di mera disobbedienza/sospetto, con relativa anticipazione dell’intervento penale. Quest’ultima, inoltre, si giustifica soltanto avendo riguardo all’autore dei fatti di reato, che diversamente sarebbero da considerarsi scarsamente offensivi, se non (alcuni) penalmente irrilevanti.

Così anche le circostanze aggravanti fondate sulla qualità dell’autore: se lo commette il tifoso allo stadio il fatto è più grave.

Le deroghe processuali, come si è visto, sono tante ed evidentemente incisive: arresto fuori dei limiti edittali ordinari, fuori della flagranza propriamente detta, rito direttissimo a prescindere dalla flagranza, vera e propria o differita che sia.

Tale moltitudine di deroghe fa un microsistema a sé. L’urgenza degli interventi normativi, infine, sembra caratterizzare il fenomeno come un’emergenza temporanea, risolvibile con il c.d. pugno duro. Corre l’obbligo di evidenziare, però, che l’“emergenza” dura da più di vent’anni oramai.

³⁶⁶ R. SCARPINATO, *Le indagini patrimoniali*, in *Le misure di prevenzione patrimoniali*, a cura di Cassano, Roma, 2009, il quale conferma la natura del sistema della prevenzione come surrogato della giustizia penale classica, nel senso che “constatata l’impossibilità di accertare la responsabilità per specifici fatti di reato, cioè per condotte storicamente definite in termini spaziotemporali, si surrogano le prove sulle condotte con gli indizi di appartenenza alla mafia”; A. MANNA, *Il diritto delle misure di prevenzione*, in *Le misure di prevenzione*, a cura di Furfaro, Milanofiori Assago, 2013, 3 ss.; T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014, 195 ss.

PARTE III

PROFILI CRITICI, RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA E PROSPETTIVE DI RIFORMA

Capitolo primo

I profili sostanziali

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Ineludibilità delle garanzie fondamentali: l'art. 6 co. 1 L. n. 401/1989 ed i principi fondamentali; 3. Il dovere di resistenza costituzionale del giudice; 3.1 Daspo e covid-19; 3.1.2 No al Daspo per la violazione delle norme anti-Covid; 3. 2 Il fenomeno del “tifo organizzato” sotto la lente dell’articolo 416 c.p.; 3.2.1. La realtà fenomenica delle associazioni di tifosi nella giurisprudenza di legittimità; 3.2.2 Le differenti posizioni della giurisprudenza di merito: il caso “*Bronx*” Napoli; 3.2.2.1 ...il caso “*Ultrà Lecce*”; 3.2.3 Riflessioni conclusive; 4. Il daspo del recidivo; 5. Il daspo giudiziale; 6. I reati da stadio; 6.1 Il reato proprio del soggetto destinatario del daspo (art. 6 co 6 L. n. 401/1989); 6.2 Lancio di materiale pericoloso, scavalco e invasione di campo (art. 6 *bis* L. n. 401/1989); 6. 3 Possesso di artifici pirotecnici (art. 6 *ter* L. n. 401/1989); 6.4 Il divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza; 6.5 Alcune riflessioni sui “reati da stadio”; 6.6 I reati da stadio e l’art. 131 *bis* c.p.

1. Premessa

Nelle parti precedenti dell’elaborato abbiamo rilevato l’esistenza di chiari, precisi e concordanti indicatori di uno schema del tipo di quello del diritto penale del nemico con riferimento alla materia di interesse. In altri termini, sussistendo tanto i cc.dd criteri esopenalistici (v. Parte I) quanto quelli endo-penalistici (v. Parte II) – utilizzati come cartina al tornasole in questa attività di ricerca – possiamo ritenere provato l’assunto iniziale: il “tifoso violento” è il perno di un microsistema autonomo, rispondente a logiche di neutralizzazione e deterrenza, tipiche del diritto penale del nemico. Ciò su cui si intende far riflettere è che, come si è visto, sottosistemi di tutela integrata (amministrativa, penale e processuale) così vigorosi e rigorosi sono solitamente riservati a soggetti connotati da una pericolosità sociale *ictu oculi* maggiore. Si pensi al mafioso o al terrorista. Recuperando un dato reale e, a nostro avviso, inconfutabile, ovverosia quello per cui il tifoso – se pure violento – nella quasi totalità dei casi conduce una normale vita di relazione e non è un emarginato sociale, intendiamo isolare le criticità che un sistema “in deroga” non può che presentare e, di

conseguenza, declinare proposte di riforma, prospettando approcci differenti al problema della violenza negli stadi.

Pertanto, nel valutare il sistema costruito intorno al “tifoso violento” con la lente di ingrandimento del diritto penale costituzionalmente orientato, non sarà omessa la considerazione circa l’importanza del ruolo della magistratura in un ambito “bellico” quale sembra essere quello fin qui descritto. In definitiva, la magistratura ha un dovere costituzionale³⁶⁷ di resistenza contro la tendenza del potere politico a strumentalizzare natura e funzioni del diritto per azioni di contrasto a fenomeni collettivi.

2. Ineludibilità delle garanzie fondamentali: l’art. 6 co. 1 L. n. 401/1989 ed i principi fondamentali

L’attuale formulazione del comma 1 dell’art. 6 della L. n. 401/89, come sopra riportata e risultante dall’ultima modifica normativa (c.d. decreto sicurezza *bis*), individua quattro macro-categorie di soggetti potenziali destinatari della misura del daspo.

Le fattispecie che individuano le categorie soggettive sono o deliberatamente “aperte”, *rectius* indeterminate e/o imprecise, o frutto di una catena di rinvii normativi, che rende meno accessibile il precetto per il destinatario della disposizione.

Ebbene, principiando dalla categoria sub *c*)³⁶⁸ può, appunto, notarsi che la disposizione non brilla per chiarezza a causa della discutibile tecnica di normazione che fa ampio ricorso ai rinvii tra le diverse disposizioni³⁶⁹.

La categoria sub *d*)³⁷⁰, poi, oltre a scontare lo stesso *deficit* di chiarezza, ha in comune con la categoria precedente la possibilità riconosciuta al questore di applicare il

³⁶⁷ M. DONINI, *Mafia e terrorismo come “parte generale” del diritto penale*, cit., p.8

³⁶⁸ c) coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti per alcuno dei reati di cui all’articolo 4, primo e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, all’articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, all’articolo 2, comma 2, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, agli articoli 6-bis, commi 1 e 2, e 6-ter della presente legge, 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, o per alcuno dei delitti contro l’ordine pubblico o dei delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro secondo, titoli V e VI, capo I, del codice penale o per il delitto di cui all’articolo 588 dello stesso codice, ovvero per alcuno dei delitti di cui all’articolo 380, comma 2, lettere f) e h), del codice di procedura penale, anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive;

³⁶⁹ 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

³⁷⁰ d) soggetti di cui all’articolo 4, comma 1, lettera d), del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive”. 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

daspo anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

Ci si sta riferendo a quello che è stato definito il daspo “fuori contesto”. Orbene, noi riteniamo che disancorare l’applicabilità di una misura così peculiare e specifica dal suo ambito naturale sia quantomeno una forzatura.

In particolare, proprio alla luce del novero copiosissimo di fattispecie richiamate – e difficilmente individuabili per i motivi di cui sopra – ritenere sufficiente la commissione (non accertata, bastando la semplice denuncia) di uno dei tanti reati presenti nell’elenco, perlopiù in occasioni eccentriche rispetto a quelle sportive in senso stretto, crediamo sia un ampliamento irragionevole dell’ambito applicativo della misura preventiva in parola.

Piuttosto riteniamo auspicabile una riscrittura delle disposizioni in commento. È, a questo punto, necessario che il legislatore effettui una selezione delle fattispecie, utilizzando il metro della *extrema ratio*, avendo riguardo all’*id quod plerumque accidit*. Nell’attuale elenco vi sono, senza dubbio, fattispecie che nulla hanno a che fare con il fenomeno della violenza sportiva e che difficilmente possono venire in rilievo per azionare l’intervento preventivo. Avendo effettuato una ragionevole selezione delle fattispecie a monte, sarà, poi, possibile riportarle – magari sotto forma di elencazione – nella disposizione, evitando rinvii normativi a catena, a beneficio della chiarezza del dettato legislativo.

Proseguendo, la categoria sub *a*)³⁷¹ riguarda l’ipotesi di partecipazione attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive o, nelle medesime circostanze, condotte specificamente inneggianti (o inducenti o istiganti) alla violenza.

L’ampiezza lessicale di questa disposizione riconosce all’autorità di pubblica sicurezza un’altrettanto ampia discrezionalità, vincolata soltanto dall’accertamento della presenza di una denuncia, stando al tenore letterale della disposizione.

Le condotte legittimanti l’applicazione di un daspo devono essere connotate da quel carattere di violenza, prodotta o indotta. Il requisito richiesto è, quindi, costituito dalla

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.³⁷⁰, 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.³⁷⁰

³⁷¹ *a*) 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;

specificità del comportamento e dall'idoneità di esso quantomeno ad incitare alla violenza.³⁷²

In altri termini, una condotta offensiva o che solo indirettamente induca alla violenza esula dalla sfera applicativa della norma.

Tanto premesso circa la nozione di violenza ed incitamento alla stessa, si comprende quanto sopra già sostenuto circa il numero – alto e astrattamente indeterminato – di condotte (ipotesi di reato) legittimanti l'applicazione della misura in parola. È stato chiarito dalla giurisprudenza amministrativa³⁷³ che per la fattispecie relativa alla partecipazione ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza, occorre che i prevenuti, prima dell'applicazione dell'inibitoria dell'accesso ai luoghi in cui si svolgano le manifestazioni sportive, siano identificati e previamente denunciati all'autorità giudiziaria per le ipotesi di reato ascritte. Ad ogni modo, ha da sempre suscitato perplessità la scelta di fondare la sottoponibilità al divieto sulla mera denuncia, 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'indiziato³⁷⁴.

A tal proposito, sopperisce alle carenze letterali della disposizione l'attività ermeneutica effettuata dalla giurisprudenza per coordinare la disposizione in parola con i dettami costituzionali, come si è già avuto modo di evidenziare, giunge a richiedere elementi ultronei rispetto a quelli indicati testualmente nella norma. In particolare, non basta - ed addirittura non è richiesta nell'ipotesi sub *b*) – la mera denuncia, non potendosi prescindere da un accertamento in concreto ed individualizzante della pericolosità del soggetto. Oltre all'appartenenza ad una delle categorie di pericolosità, la giurisprudenza 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

³⁷² Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 2 ottobre 2013, n. 12354.

³⁷³ Cons. di Stato, Sez. VI, 2 maggio 2011, n. 2571

³⁷⁴ CAMPANELLA – NOTARO, sub *Art. 1* cit., pp. 17-18

manifestazioni sportive, per evitare il rischio di operare una valutazione di pericolosità generica e per accertare la necessità della misura; inoltre, l'accertamento della sussistenza degli ordinari presupposti della misura deve intervenire esclusivamente sulla base di elementi di fatto³⁷⁵.

Ancora, la categoria *sub b)*³⁷⁶ si è da subito esposta a critiche, tra cui quelle già mosse in passato rispetto all'indeterminatezza della fattispecie³⁷⁷, per l'inserimento di un riferimento ad "elementi oggettivi" di consistenza incerta e il cui accertamento è rimesso al sindacato dell'autorità di pubblica sicurezza³⁷⁸; 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"³⁷⁹. Secondo alcuni, laddove risultasse la partecipazione del soggetto agente ad un episodio di violenza, allora ricorrerebbero già i presupposti per l'emissione del provvedimento ai sensi della lettera *a)*, 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 parteciparvi³⁸⁰; tuttavia, secondo altri, le differenze tra le due fattispecie sono minime, considerato che non si può prescindere dall'esigenza di fornire comunque piena prova della concreta ed effettiva partecipazione del soggetto interessato agli episodi di violenza oggetto di contestazione³⁸¹, per cui vanno escluse dall'ambito di applicazione "le condotte la cui lettura in concreto offre margini di opinabilità"³⁸².

³⁷⁵ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* cit.

³⁷⁶ *b) 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 nelle medesime circostanze di cui alla lettera a)*

³⁷⁷ Cfr. FORLENZA, *Previsto per un minimo di tre mesi* cit., p. 32. E CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., pp. 219-220

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ 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.

³⁸⁰ TONA, *Con la rivalutazione delle condotte fraudolente* cit., p. 25; *contra*, GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 7

³⁸¹ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 7.

³⁸² GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 7.

Ad ogni modo, trattasi 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 un’offesa recata a quell’interesse collettivo”³⁸³; 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”³⁸⁴. 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”³⁸⁵.

Pertanto, se pure la giurisprudenza a più riprese ha chiarito³⁸⁶ che l’elenco di cui all’art. 6 è tassativo, sembra aversi riguardo ad una tassatività “apparente”. Non si pensi, inoltre, che dalla tassatività si possa prescindere, in quanto l’incisione sulla libertà personale attuata dalla misura impone l’applicazione piena del principio di legalità e dei suoi corollari³⁸⁷ e, tra questi, certamente il principio di tassatività.

Al netto di criticità di tal fatta, preoccupa parimenti la condotta di “gruppo” che legittima l’adozione del daspo. Appunto, con riferimento a queste ipotesi si è parlato di “daspo di gruppo”: è stato osservato che procedere all’applicazione indiscriminata del

³⁸³ CAMPANELLA – NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione* cit., p. 219.

³⁸⁴ CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., pp. 2270-2271.

³⁸⁵ CURI, “*La fretta, che l’onestade ad ogni atto dismaga*” cit., p. 2271.

³⁸⁶ Così Cass. Pen., Sez. III, 15 giugno 2010, n. 27284. Si è chiarito che “*ha natura tassativa l’indicazione dei reati per i quali è prevista l’adozione del provvedimento del Questore impositivo dell’obbligo di presentazione ad un ufficio o comando di polizia in occasione dello svolgimento di manifestazioni sportive.*”

³⁸⁷ Per tutte v. Corte Edu, Grande Camera, 23 febbraio 2017, *de Tommaso c. Italia*. Per un illuminante commento alla sentenza cfr. F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, pubblicato nel fascicolo 3/2017 *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*.

provvedimento senza distinguere fra le posizioni dei singoli viola diversi principi costituzionali, in particolare il principio di personalità della responsabilità (art. 27 Cost.).

Il profilo maggiormente problematico è ben sintetizzato nel virgolettato che segue: "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"³⁸⁸.

Due sono gli aspetti qui meritevoli di esame, entrambi riconducibili proprio al principio di personalità della responsabilità. Il primo aggancia tale principio all'ordinamento vigente: è vero che l'art. 27 Cost. si riferisce 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 amministrativa³⁸⁹. Tuttavia è altrettanto vero che nell'ordinamento analogo principio si trova contemplato 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"³⁹⁰.

Effettivamente, perché scatti legittimamente il DASPO di gruppo non basta trovarsi fisicamente, in modo casuale o 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.

³⁸⁸ Cfr. M. Rossetti, responsabile dell'area legale del sito *federsupporter.it*, parere espresso e riportato su *www.repubblica.it*, 1°8/8/2014.

³⁸⁹ Cfr. Corte cost., ord. n. 286/2010.

³⁹⁰ Art. 3 legge 689/1981

Questi principi, però, non vanno disattesi nella prassi. Un'applicazione indiscriminata e particolarmente estensiva dell'istituto determinerebbe un'elusione dei presidi garantistici *de quibus*, disapplicati pur se non sconfessati formalmente.

In definitiva, la tenuta costituzionale della disposizione che introduce il DASPO di gruppo sembra assicurata dalla formulazione che fonda l'applicazione dell'istituto di nuovo conio sul ruolo attivo di ciascun appartenente al gruppo (inteso come adesione e/o apporto del singolo ad azioni violente, minacciose o intimidatorie) e, dunque, sulle responsabilità individuali di ciascuno. Ciò che preoccupa è, piuttosto, il rischio che dei principi fondamentali sopra menzionati non si tenga il debito conto in sede di applicazione concreta dell'istituto³⁹¹.

A difesa del presidio garantistico, quindi, vi deve essere una magistratura “attenta”, la quale ha l'obbligo di apporre all'attività “combattente” - in qualche misura legittimata da una legislazione d'eccezione - vincoli costituzionalmente imposti.

Sarebbe comunque auspicabile che anche sulle lettere *a)* e *b)* il legislatore intervenisse. Riteniamo imprescindibile (quantomeno) la presenza di una formale denuncia ed inutile superfetazione il riferimento alla condotta di gruppo, da espungere quindi dal testo normativo. Sarebbe, inoltre, apprezzabile che i requisiti di applicabilità individuati dalla giurisprudenza in forza dell'interpretazione costituzionalmente orientata di cui sopra (pericolosità sociale individuale ed attuale, da cui derivi la necessità della misura) venissero codificati. Così stando le cose, le due categorie soggettive potrebbero confluire sotto un'unica lettera, riformulata nei termini sopra esposti.

3. Il dovere di resistenza costituzionale del giudice

Proprio con riferimento al ruolo di garanzia riconosciuto al giudice, riteniamo significativo riportare alcuni casi pratici, che diano la misura di quell'attività di “resistenza” cui si è fatto cenno.

3.1 Daspo e covid-19

Si ha riguardo in questo paragrafo alla questione che si pose durante le chiusure imposte dalla emergenza epidemiologica Covid-19. In particolare, ci si chiese se fosse

³⁹¹ A. BONOMI – G. PAVICH, *Daspo e problemi di costituzionalità*, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 25 maggio 2015.

ragionevole che il tifoso destinatario di un D.A.SPO., a cui si accompagnasse la misura ulteriore e facoltativa dell'obbligo di comparizione personale presso un ufficio o comando di Polizia, si recasse in Commissariato per firmare più volte durante la stessa partita, disputata a “porte chiuse”, quindi in assenza di pubblico³⁹².

Tanto premesso, è giusto chiedersi se non sarebbe stato opportuno un intervento del legislatore, volto ad adeguare la disciplina del D.A.SPO. alla straordinarietà dei fatti di quei mesi.

Ebbene, tale esigenza veniva avvertita, per la prima volta, allorquando sette tifosi dell'Atalanta, sottoposti a D.A.SPO. con obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia, si recavano ad apporre le plurime firme nei rispettivi commissariati competenti in relazione al luogo di residenza durante e dopo la partita di calcio *Valencia C.F. – Atalanta B.C.*, disputata “a porte chiuse” – ovverosia senza pubblico - il 10 marzo 2020, valida per la qualificazione ai quarti di finale di *Champions League*.

Prima di tale data la regione Lombardia era già stata dichiarata “zona rossa” e, come è noto, uno dei principali ‘focolai’ era proprio la provincia bergamasca.

In virtù dello stato pandemico e delle disposizioni governative e regionali i sette tifosi, per il tramite del loro difensore, presentavano istanze per ottenere un esonero alle questure competenti, dalle quali non ricevevano alcuna risposta. Nonostante la partita si giocasse in Spagna ed “a porte chiuse”, i tifosi, quindi, si recavano in commissariato per ottemperare all'obbligo loro imposto, in spregio ad ogni misura funzionale al contenimento del diffondersi del virus, oltre che ad ogni regola di buon senso. Data la concitazione del momento, non veniva prestata particolare attenzione - forse dovuta - alla vicenda, sebbene alcune testate giornalistiche evidenziarono già allora la disfunzione del sistema.

Dopo quel momento il calcio italiano - ed europeo tutto - si fermò, sottraendosi, di fatto, rilevanza pratica alla questione. La F.I.G.C., infatti, il 10 marzo con C.U. n.179/A provvedeva a sospendere tutte le competizioni sportive calcistiche organizzate sotto la propria egida, prima fino al 3 aprile, poi, con ulteriore comunicato, fino al 14 giugno.

Durante la sospensione si animava una *querelle* che vedeva contrapposti, come altre volte nella recente storia del calcio, la Federazione ed i gruppi ultras.

³⁹² Sia consentito il rinvio a L. NAPOLITANO, *Il Daspo ai tempi del Covid-19*, pubblicato in *penaledp.it*, 9 dicembre 2020.

In particolare, la F.I.G.C., non avendo mai del tutto abbandonato l'idea di far ripartire il campionato, poco dopo la sospensione già si adoperava, supportata da gran parte delle società di serie A ed altre di serie B, per predisporre tutte le opportune misure perché ciò potesse avvenire.

Nel contempo i gruppi ultras di mezza Europa facevano quadrato e si riunivano sotto la sigla "*Basta Abusi*". Circa 370 gruppi organizzati di 150 club europei di numerosi Paesi (tra i quali Italia, Spagna, Francia, Germania, Portogallo, Belgio, Bulgaria), su iniziativa italiana, pubblicavano un comunicato stampa per esercitare pressioni sulle autorità europee affinché i campionati non riprendessero, rivendicando un ruolo centrale nello sport che si definisce "popolare" per eccellenza.

Una ripresa dei campionati con partite senza pubblico sarebbe stata, oltre che irrispettosa nei confronti delle tante vittime del virus, mossa da ragioni puramente economiche. Questo è quanto sostenuto per linee essenziali dal movimento nel manifesto suddetto.

Nonostante un tale dispiegamento di energie ed un'opera di coinvolgimento realizzato su scala europea, tutti i maggiori campionati europei riprendevano il loro corso, tra questi anche la *serie A* italiana, non prima che si disputassero semifinali di ritorno e finale di *Coppa Italia*, e la *serie B*.

Con la ripresa del calcio giocato, rigorosamente "*a porte chiuse*", si ripresentava la questione circa la necessità o meno di un adeguamento alla peculiarità della situazione delle prescrizioni oggetto della misura del D.A.SPO.

Ebbene, si ritiene necessaria un'analisi circa la compatibilità delle misure preventive ormai note con la previsione eccezionale di disputare le partite "a porte chiuse".

Numerosissime sono state le richieste di sospensione - per l'intero periodo in cui si è giocato senza spettatori - dell'obbligo di comparizione personale da parte dei "diffidati" di tutta Italia.

Come si è già avuto modo di rilevare, sulla richiesta di revoca o di modifica provvede il Giudice per le indagini preliminari³⁹³ già investito della convalida del provvedimento

³⁹³ Cass. Pen., Sez. III, 15 giugno 2016, n. 24819, pubblicata sulla banca dati *De Jure* dell'Editore Giuffrè. «Per quanto la norma non specifichi quale autorità sia competente a provvedere in tema di revoca o modifica – si legge in sentenza – la stessa deve esser individuata nell'autorità giudiziaria, allorquando il provvedimento del Questore – oltre al divieto di accesso – abbia ad oggetto l'obbligo di presentazione».

medesimo. Questi è, quindi, chiamato a valutare la tenuta di quei presupposti, sopra individuati e fondanti la legittimità di una tale misura afflittiva, a fronte di partite rispetto alle quali non può dirsi sussistano rischi di violazioni del divieto di accesso allo stadio, che risulta blindato per tutti o quasi.

Sul punto vennero a formarsi contrastanti orientamenti giurisprudenziali, cui corrispondono differenti opinioni circa la corretta *ratio* cui ispirare la misura dell'obbligo di comparizione.

Un primo orientamento valorizza il divieto di accesso in tutta la sua ampiezza. In particolare, tiene conto del fatto che il divieto di accesso può riferirsi anche a luoghi diversi dagli impianti sportivi e coincidenti con quelli interessati alla sosta, al transito e al trasporto di persone che assistono o partecipano alla manifestazione sportiva.

L'interdizione alle manifestazioni sportive e ai luoghi interessati dal transito e dalla sosta dei tifosi e degli atleti deve essere riferita, infatti, secondo il dato normativo, a manifestazioni e luoghi che siano "specificamente indicati".

Da ciò deriverebbe l'inidoneità della chiusura al pubblico del solo impianto sportivo a far venir meno quelle esigenze di prevenzione che giustificano l'obbligo di comparizione personale.

Il destinatario della misura interdittiva, secondo tale tesi giurisprudenziale, ben potrebbe rendersi pericoloso nelle zone circostanti l'impianto in cui transitano i calciatori, il personale di sicurezza ed i dipendenti delle squadre.

Risulta quindi necessario assicurarsi che il destinatario di D.A.SPO. non si trovi in detti luoghi tenendo fermo l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria durante le partite disputate "a porte chiuse", a cui si intende equiparare - come già evidenziato - la situazione, tanto attuale quanto provvisoria, delle partite per le quali sia consentito l'accesso di un numero massimo di mille spettatori.

«Tale conclusione – specifica il Collegio – appare giustificata dalla natura dell'obbligo medesimo – quale misura di prevenzione che incide sulla libertà personale – per come costantemente affermata dalla giurisprudenza di legittimità, nonché da quella costituzionale. Il precedente orientamento – motivato sulla natura eminentemente amministrativa della misura, e quindi dell'intera procedura, con intervento giurisdizionale incidentale e nella sola fase genetica – non pare conciliarsi con la lettura operata dalla Corte costituzionale, con la natura da questa riconosciuta all'obbligo di presentazione e, pertanto, con le garanzie anche in punto di tutela giurisdizionale che alla stessa debbono conseguire»
Questo, dunque, il principio di diritto sancito dalla Corte: *«competente a decidere sulla richiesta di revoca o di modifica del provvedimento impositivo dell'obbligo, previsto dall'art. 6 comma 2, L. n. 401 del 1989, di comparire ad un ufficio o comando di polizia in coincidenza di manifestazioni sportive, è il giudice per le indagini preliminari già investito della convalida del provvedimento medesimo».*

In tal senso recente giurisprudenza³⁹⁴ - comunque precedente alla diffusione del virus - ha statuito che “anche alla luce della ratio della normativa in tema di violenza legata agli eventi sportivi, deve pertanto ribadirsi che, in assenza di espresse limitazioni di segno contrario, [...] il divieto imposto dal Questore di partecipare alle manifestazioni sportive deve ritenersi esteso nel settore calcistico anche alle partite disputate dalle formazioni giovanili, assumendo rilievo non l'anagrafe dei giocatori, ma l'idoneità dell'incontro agonistico a richiamare l'attenzione della collettività, a prescindere dalla natura amichevole o ufficiale della gara, o dall'accessibilità o meno della partita al pubblico, valendo cioè il divieto anche per le gare eventualmente disputate ‘a porte chiuse’.”³⁹⁵

Del tutto analoghe sono le motivazioni che sostengono le ordinanze di rigetto emesse da alcuni G.i.p. in risposta alle richieste di sospensione di cui sopra.

Tra queste, l'ordinanza emessa dal Giudice per le indagini preliminari di Firenze³⁹⁶, con cui è stata rigettata la richiesta di sospensione “per l'intera durata della vigenza delle disposizioni della Federazione Italiana Giuoco Calcio” dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria.

Secondo il G.i.p. la prescrizione conserva la sua validità ed efficacia, nonostante le partite si giochino senza pubblico, riportando - per linee essenziali - le argomentazioni sopra esposte.

Differentemente, altra parte della giurisprudenza osserva la funzione dell'obbligo di comparizione da un diverso angolo prospettico.

Tale misura preventiva, che incide - come detto - in maniera consistente sulla libertà personale del destinatario, ha motivo di esistere solo se le si riconosce carattere accessorio e strumentale al divieto di accesso, questa volta inteso nella sua accezione più essenziale.

E' vero che il D.A.SPO., se espressamente previsto dalla disposizione del questore, può estendersi alle zone circostanti, ma l'accessorietà dell'obbligo di comparizione la si deve riferire al divieto di accesso all'interno dello stadio o del palazzo dello sport.

³⁹⁴ Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 12 marzo 2019, n. 10795, pubblicata sulla banca dati *De Jure* dell'Editore Giuffrè.

³⁹⁵ Cfr. *Calcio: Cassazione, Daspo vale anche per partite “primavera”*, pubblicato in *Diritto24.ilSole24ore.com*, 2019.

³⁹⁶ Ordinanza G.I.P. Firenze 22.06.2020 relativa al proc. n. 1128/19 R.G. N.R. e n. 24/19 del R.G. G.I.P.

Venendo meno la possibilità che il soggetto “pericoloso” si introduca all’interno dell’impianto, le finalità rafforzative della misura interdittiva restano relegate ad un piano teorico, del tutto inidoneo a giustificare una così afflittiva prescrizione³⁹⁷.

L’obbligo di presentazione alla P.G. nasce, nelle intenzioni del legislatore storico, come strumento per impedire al destinatario del D.A.SPO. di eludere i divieti impostigli dal questore, con particolare riferimento alla possibilità che lo stesso si introduca – camuffato - nel luogo in cui si tiene la manifestazione sportiva.

Attribuire all’obbligo di comparizione personale la funzione di rendere efficace una misura che è concepita soltanto in quanto accessoria - il divieto di accesso esteso alle zone di sosta e transito di tifosi ed atleti - in assenza della necessità di rafforzare la principale - il divieto di accesso allo stadio - vuol dire, probabilmente, far arretrare eccessivamente l’intervento preventivo statale, comprimendo ingiustificatamente diritti fondamentali della persona.

Quanto sostenuto vale in assoluto, ma a maggior ragione rispetto a circostanze anomale in forza delle quali la ‘patologia’ diviene ‘fisiologia’.

E’ in quest’ottica che va accolto con favore l’orientamento giurisprudenziale, secondo cui l’obbligo di comparizione personale sia da intendersi sospeso per l’intera durata della vigenza delle disposizioni della Federazione Italiana Giuoco Calcio con cui si prescrive lo svolgimento delle partite “a porte chiuse”.

In particolare, si porta all’attenzione del lettore un’ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Brescia³⁹⁸ ed una del G.i.p. del Tribunale di Udine³⁹⁹, con le quali, tra le altre, si è data attuazione ai principi suesposti, sottolineando la temporanea assenza dell’attualità, connotato essenziale della pericolosità sociale che, soltanto se sussistente, permetterebbe detta particolare vigilanza.

Orbene, riteniamo che questo secondo orientamento giurisprudenziale inquadri bene ciò che abbiamo inteso come attività di “resistenza” della magistratura. In questo caso l’attività giurisprudenziale ha consentito di superare l’inerzia del c.d. legislatore dell’emergenza, che nulla aveva previsto sul punto.

³⁹⁷ L. NAPOLITANO, *Il Daspo ai tempi del Covid-19*, pubblicato in *penaledp.it*, 9 dicembre 2020

³⁹⁸ Ordinanza G.I.P. Brescia 10.06.2020 relativa al procedimento n. 645/2020 mod. n. 45.

³⁹⁹ Ordinanza G.I.P. Udine 18.06.2020 relativa al procedimento R.G. N.R. 8298/17 e n. 5520/17 R.G. GIP.

3.1.2 No al Daspo per la violazione delle norme anti-Covid

Sono ancora il Covid e le relative restrizioni ad essere il teatro di un tentativo illegittimo di repressione. Significativa – per quanto si intende provare sulla salvifica attività giurisprudenziale - è una pronuncia della Cassazione⁴⁰⁰, di cui di seguito si riporta sinteticamente il contenuto essenziale ed un breve commento⁴⁰¹.

Necessaria premessa è quella per cui, durante le chiusure degli stadi di cui sopra, i tifosi più appassionati, in determinate occasioni, hanno fatto sentire la loro vicinanza alla squadra del cuore con modalità differenti da quella più tradizionale.

In particolare, è accaduto che si riunissero prima delle partite più importanti in luoghi strategici per intercettare gli atleti, diretti all'impianto sportivo di "casa" ovvero in partenza verso la città della prossima "trasferta".

Ciò è quanto avveniva il 7 marzo 2020 (giorno precedente alla partita *Juventus-Inter*), quando un tifoso interista "*veniva riconosciuto tra i quattrocento tifosi, presenti [...] presso il Centro Sportivo di Appiano Gentile, i quali partecipavano ad una manifestazione non autorizzata, ed in violazione dell'art. 18 TULPS e delle disposizioni impartite in materia di Covid-19, intonavano cori aventi contenuti anche offensivi e discriminatori, nonché, al momento del transito dell'autobus con a bordo i giocatori della squadra dell'Inter, accendevano e utilizzavano circa cinquantina fumogeni*".

Il G.i.p., che aveva provveduto alla convalida della misura disposta dal Questore di Como, evidenziava, inoltre, che il destinatario della misura aveva violato le prescrizioni del provvedimento emesso a suo carico dal Questore di Frosinone in data 11 aprile 2016 e, in particolare, il divieto di accesso ai luoghi interessati al transito dei calciatori.

La Suprema Corte veniva, quindi, adita dal ricorrente ed investita della questione, che va risolta in punto di tipicità, avendo particolare riguardo al fatto-reato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive, presupposto necessario per l'emissione del provvedimento.

Orbene, come sottolinea la Corte, l'art 6 co. 1 lett. c) L. n. 401/89) non contempla la violazione dall'art. 18 T.U.L.P.S.,⁴⁰² come pure ascritta al ricorrente.

⁴⁰⁰ Cass. Pen., Sez. III, 17 dicembre 2020, n. 6171.

⁴⁰¹ Cfr. L. NAPOLITANO, *Le garanzie fondamentali: ultimi baluardi del "nemico" per eccellenza, il tifoso violento*, pubblicato in *salvisjuribus* il 14 novembre 2021, ISSN 2464-9775 .

⁴⁰² V. Cass. Pen., Sez. III, 15 giugno 2010, n. 27284. "*Ha natura tassativa l'indicazione dei reati per i quali è prevista l'adozione del provvedimento del Questore impositivo dell'obbligo di presentazione ad un ufficio o comando di polizia*

Questi, appunto, pur eventualmente partecipando ad una manifestazione non autorizzata (quale può essere considerata quella di tifosi che incitano la propria squadra in partenza per la trasferta) non si espone, per questo, al rischio di risultare destinatario del provvedimento questorile.

Tantomeno rileva che questa stessa “*manifestazione si sia tenuta in violazione della disposizioni emanate in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.*”

Il reato previsto dall'art. 3, comma 4, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, che puniva il mancato rispetto delle misure di contenimento ai sensi dell'art. 650 cod. pen., non solo non è ricompreso nell'elencazione di cui alla lett. c), ma, in ogni caso, è stato trasformato in illecito amministrativo dall'art. 4 d.l. 25 marzo 2020, n. 19.”

Proseguendo, un vizio di tipicità è rinvenibile (e puntualmente rilevato dalla Suprema Corte) anche con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 6-bis L. n. 401 del 1989, che punisce – con la pena ivi stabilita – “chiunque, 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, 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”.

Non è revocabile in dubbio il dato temporale nella sua auto-evidenza: il fatto (lancio e/o accensione di fumogeni) è avvenuto il 7 marzo alle ore 17.45, al momento dell'uscita del pullman con i giocatori dell'Inter dal centro sportivo, mentre la partita di calcio con Juventus è stata disputata il giorno seguente alle ore 20.45; ne segue che la condotta è stata realizzata prima delle 24 ore precedenti alla manifestazione sportiva.

Parimenti da censurare è la parte del provvedimento del Questore in cui si fa riferimento al reato di cui all'art. 6 co. 6 L. n. 401/89 per giustificare l'adozione del Daspo.

in occasione dello svolgimento di manifestazioni sportive.” (Fattispecie di annullamento senza rinvio di convalida di provvedimento adottato in relazione al reato di cui all'art. 18 t.u.l.p.s.).

Detta disposizione punisce la condotta di chi viola le prescrizioni di cui al comma 1 e 2 dell'art. 6, *cit.*, e quindi, per la parte che qui è d'interesse, anche il divieto di accesso ai luoghi interessati al transito dei calciatori. Tuttavia nemmeno tale reato⁴⁰³ è ricompreso nell'elenco di cui alla lett. c), *cit.*, e quindi non legittima l'adozione di un nuovo provvedimento *ex art. 6, cit.*

Gli Ermellini, infine, battono anche l'ultima strada che avrebbe potuto condurre ad una legittima adozione del Daspo: l'ipotesi di cui alla lett. a), *cit.*, ovverosia la partecipazione attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive o, nelle medesime circostanze, condotte specificamente inneggianti (o inducenti o istiganti) alla violenza.

Sebbene, infatti, il sistema disciplinato dalla L. n. 401 del 1989, art. 6, comma 1 e successive modificazioni non preveda espressamente le fattispecie sopra analizzate (almeno quelle accertate) quali condotte suscettibili della applicazione del Daspo, non vuol, però, dire che le stesse non possano essere ricondotte tra le ipotesi contemplate dall'art. 6 co. 1 lett. a): è ovviamente necessario che siano connotate da quel carattere di violenza, prodotta o indotta. Il requisito richiesto è, quindi, costituito dalla specificità del comportamento e dall'idoneità di esso quantomeno ad incitare alla violenza.⁴⁰⁴

In altri termini, una condotta offensiva o che solo indirettamente induca alla violenza esula dalla sfera applicativa della norma.

Tanto premesso circa la nozione di violenza ed incitamento alla stessa, si comprende quanto sopra già sostenuto circa il numero – alto e astrattamente indeterminato – di condotte (ipotesi di reato⁴⁰⁵) legittimanti l'applicazione della misura in parola.

Venendo, così, alla condotta tenuta dal ricorrente, *“la violenza non pare ravvisabile negli insulti oltraggiosi e discriminatori proferiti nei confronti della squadra del Napoli, considerando l'assenza sul posto di tifosi di tale squadra, ciò che avrebbe potuto incitare a episodi di violenza tra le due tifoserie, per contro l'accertata accensione e l'utilizzo di circa*

⁴⁰³ E' giusto il caso di rilevare che il D.L. n. 336/2001, conv. con modif., dalla L. n. 377/2001 ha trasformato tale fattispecie da contravvenzione in delitto.

⁴⁰⁴ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 2 ottobre 2013, n. 12354.

⁴⁰⁵ I giudici della sesta sezione (Cons. di Stato, Sez. VI, 2 maggio 2011, n. 2571) affermano che per la fattispecie relativa alla partecipazione ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza, occorre che i prevenuti, prima dell'applicazione dell'inibitoria dell'accesso ai luoghi in cui si svolgano le manifestazioni sportive o ad essi contigui per la presenza di soggetti che partecipano o assistono a dette manifestazioni, siano identificati e previamente denunciati all'autorità giudiziaria per le ipotesi di reato ascritte.

una cinquantina fumogeni al passaggio del pullman con a bordo i giocatori dell'Inter potrebbe astrattamente assumere un connotato di violenza, ciò dipendendo, evidentemente, dalle modalità di utilizzo dei fumogeni. Ciò tuttavia non è stato oggetto di puntuale accertamento da parte del Tribunale, il quale parrebbe aver ritenuto che il lancio di fumogeni sia di per sé stesso un fatto di violenza, senza invece verificare, nel singolo caso, se tale lancio, in ragione delle modalità di utilizzo dei fumogeni, abbia provocato un concreto pericolo per l'incolumità fisica delle persone presenti ovvero il danneggiamento di cose.”

Per tutti i motivi sopra indicati, la Cassazione annulla l'ordinanza di convalida con rinvio al Tribunale per nuovo esame sul punto.

La Suprema Corte, quindi, sana quel *vulnus* alla legalità, determinato da un'applicazione della misura preventiva in mancanza dei presupposti legalmente previsti.

Esattamente quell'attività di tutela, che - in maniera più decisa in quest'ambito - è demandata al giudice. Se infatti la tendenziale atipicità (giustificata alla luce delle finalità preventive che informano la materia) fa il paio con la propensione giustizialista da sempre mostrata nei confronti di quello che da taluni⁴⁰⁶ è stato definito “un nemico per tutte le stagioni”, al tifoso violento non resta che la tutela giurisdizionale. È bene ricordare, quindi, che la giurisdizione occupa un livello di controllo della contesa sui diritti, mentre non è lo strumento per combattere meglio i nemici⁴⁰⁷.

3. 2 Il fenomeno del “tifo organizzato” sotto la lente dell'articolo 416 c.p.

Nel corso degli ultimi decenni, come si è visto, la "tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive" ha acquisito una dimensione progressivamente sempre più autonoma, formando una sorta di micro-sistema, nel quale le misure di prevenzione, le nuove tipologie di reati e le disposizioni in materia processuale, hanno assunto un carattere del tutto peculiare.

In quest'ottica repressiva, è giunto il momento di chiedersi se la “fede calcistica” che unisce i gruppi ultras organizzati possa costituire un valido vincolo associativo ai sensi e per gli effetti dell'articolo 416 c.p., che punisce il reato di “associazione per delinquere”, come

⁴⁰⁶ F. CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento*. cit., Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc. 2, 1 giugno 2020, p. 1020 ss.

⁴⁰⁷ M. DONINI, *Mafia e terrorismo come “parte generale” del diritto penale*, cit., p.8

prospettato da alcuni uffici di Procura. In altri termini, è d'uopo chiedersi se il regime dell'articolo 416 è applicabile ai c.d. reati da stadio.

Come è noto, il reato di associazione per delinquere⁴⁰⁸ è finalizzato alla tutela dell'ordine pubblico in senso materiale, inteso come pace esterna e sicurezza fisica delle persone. Secondo dottrina e giurisprudenza prevalenti, l'ordine pubblico sarebbe minacciato dalla semplice esistenza di un'associazione stabile avente come programma la commissione di delitti e, dunque, tale da suscitare di per sé allarme nella popolazione e nuocere al buon assetto del vivere sociale⁴⁰⁹.

Tuttavia, per giungere ad una simile conclusione sarebbe necessario valorizzare l'aspetto strutturale della *societas sceleris*⁴¹⁰, e cioè quello di «stabile apparato organizzativo, direttamente funzionale prima ancora che all'attuazione di qualsiasi programma criminoso, alla conservazione e al potenziamento dell'associazione come tale»⁴¹¹. L'art. 416 c.p., cioè, risulterebbe integrato solo da quelle realtà criminali che raggiungano un sufficiente grado di stabilità ed organizzazione, elemento che mai si è

⁴⁰⁸ Sul reato di associazione per delinquere molto è stato scritto. Cfr., *ex plurimis*, ANETRINI, M., *Associazione per delinquere*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, 1; ANETRINI, M., *Associazione per delinquere*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2006, 1; ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale*, pt. spec., II, Milano, 2008; BOSCARELLI, M., *Associazione per delinquere*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 865; CAVALIERE, A., *Associazione per delinquere e Associazione di tipo mafioso*, in *Trattato di diritto penale*, pt. spec., *Delitti contro l'ordine pubblico*, a cura di S. MOCCIA, Napoli 2007, 221; CONTIERI, E., *I delitti contro l'ordine pubblico*, Milano, 1961; CORVI, A., *Nuove risposte al crimine organizzato tra diritto penale e sanzioni amministrative*, in *Il "pacchetto sicurezza" 2009*, a cura di O. MAZZA e F. VIGANO', Torino, 2009, 329; De Francesco, G., *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Dig. pen.*, I, Torino, 1987, 289; DEL CORSO, S., *I nebulosi confini tra associazione per delinquere e concorso di persone nel reato continuato*, in *Cass. pen.*, 1985, 622; DE VERO G., *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *Dig. pen.*, IX, Torino, 1994, 72; DE VERO G., *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 335; ESPOSITO, F., *Continuazione tra reato associativo e reato fine*, in *Riv. pen.*, 1999, 291; FIANDACA, G.-MUSCO, E., *Diritto penale*, pt. spec., I, IV ed., Bologna, 2007; FIANDACA, G.-VISCANTI, C., *Il patto di scambio politico-mafioso al vaglio delle sezioni unite*, in *Foro it.*, 2005, II, 86 ss.; FORTI G., *Nota introduttiva*, in *Comm. breve Dir. Pen. Crespi-Stella-Zucalà*, Padova, 2008, 957 ss.; FRANCOLINI, G., *Generalità: la nozione di ordine pubblico e la sua tutela penale*, in Cadoppi, A.-Canestrari, S.-Manna, A.-Papa M., *Trattato di diritto penale*, pt. spec., III, Torino, 2008, 985 ss.; GARGANI, A., *Misure contro la tratta di persone. L. 11 agosto 2003 n. 228*, in *Legisl. pen.*, 2005, 672; IACOVIELLO, F.M., *L'organizzazione criminogena prevista dall'art. 416 c.p.*, in *Cass. pen.*, 1994, 573; INSOLERA, G., *L'associazione per delinquere*, Padova, 1983; LEINER, G., *Associazione di tipo mafioso anche straniera*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2010, 1; MANZINI, V., *Trattato di Diritto Penale*, VI, Torino, 1982; PACE, A., *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione Italiana*, in *Arch. giur.*, 1963, 111; PECCIOLI, A., *"Giro di vite" contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone*, in *Dir. pen. e processo*, 2004, 32; POLVANI, M., *Associazione per delinquere ed abolitio criminis del delitto-scopo*, in *Cass. pen.*, 1992, 2510; RAMPIONI, R., *Nuovi profili del reato continuato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1978, 648; ROSI, E., *Tratta di persone e riduzione in schiavitù. Le modifiche processuali e sostanziali e le norme transitorie*, in *Dir. giust.*, 2004, fasc. 3, 51; SPAGNOLO, G., *Reati associativi*, in *Enc. Giur.*, V, Roma, 1996, 1; TONA, G., *I reati associativi e di contiguità*, in *Trattato di diritto penale*, in Cadoppi, A.-Canestrari, S.-Manna, A.-Papa M., *Trattato di diritto penale*, pt. spec., III, Torino, 2008, 1063; VISCANTI, C., *Il tormentato cammino del concorso «esterno» nel reato associativo*, in *Foro it.*, 1994, II, 565 ss.; ZANNOTTI, R., *Brevi note in tema di associazione per delinquere e tentativo*, in *Cass. pen.*, 1989, 1992.

⁴⁰⁹ FIANDACA, G.-MUSCO, E., *Diritto penale*, pt. spec., I, IV ed., Bologna, 2007, p. 472.

⁴¹⁰ Sul concetto di *societas sceleris* cfr. un datato contributo di DE FRANCESCO G., *"Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali"*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1992, pag. 54.

⁴¹¹ DE VERO, G., *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *Dig. pen.*, IX, Torino, 1994, p. 94.

riscontrato con chiarezza nelle fattispecie associative “da stadio” giunte alla cognizione della giurisprudenza di merito e di legittimità.

Ad ogni modo, è evidente che la *ratio* dell’incriminazione *ex* articolo 416 c.p. vada ricercata in un’esigenza marcatamente preventiva, nel senso che, punendo l’associazione in se stessa («per ciò solo» recita la norma), il legislatore ha inteso rimuovere il pericolo che vengano commessi i reati oggetti del programma criminoso della medesima, anticipando l’intervento diretto a prevenire la realizzazione dei singoli fatti criminosi.

In definitiva, gli elementi costitutivi della fattispecie di cui all’art. 416 c.p. sono la formazione e la permanenza di un legame continuativo fra tre o più persone, per commettere una serie indeterminata di delitti, con la predisposizione dei mezzi occorrenti all’attuazione del programma delinquenziale e la persistente consapevolezza di ciascun associato di far parte del sodalizio criminoso e di essere disponibile ad agire per il progetto stesso.

Peraltro, la Cassazione ha avuto modo di affermare che ai fini della configurabilità del reato di partecipazione ad associazione per delinquere (comune o di tipo mafioso), non è sempre necessario che il vincolo si instauri nella prospettiva di una permanenza a tempo indeterminato, e per fini di esclusivo vantaggio dell’organizzazione stessa, ben potendo, al contrario, assumere rilievo forme di partecipazione destinate, *ab origine*, ad una durata limitata nel tempo e caratterizzate da una finalità che, oltre a comprendere l’obiettivo vantaggio del sodalizio criminoso, in relazione agli scopi propri di quest’ultimo, comprenda anche il perseguimento, da parte del singolo, di vantaggi ulteriori, suoi personali, di qualsiasi natura, rispetto ai quali il vincolo associativo può assumere anche, nell’ottica del soggetto, una funzione meramente strumentale, senza per questo perdere nulla della rilevanza penale⁴¹².

Inoltre, ai fini della configurabilità di un’associazione per delinquere, legittimamente il giudice può dedurre i requisiti della stabilità del vincolo associativo⁴¹³, trascendente la

⁴¹² Cassazione penale, sez. II, 24/11/2016, n. 52005, pubblicata sulla banca dati “De Jure” dell’Editore Giuffrè. In questo caso la Corte ha ritenuto corretta l’attribuzione della qualità di organizzatore di un’associazione a delinquere dedita alla commissione di furti ed al “piazzamento” dei relativi compendi in capo ad un commerciante che, parallelamente all’attività lecita, fungeva da punto di riferimento dei canali di vendita illecita, individuando acquirenti, precisando prezzi e margini di guadagno ed assumendo informazioni sullo stato della merce.

⁴¹³ Sul requisito della stabilità del vincolo associativo è la pronuncia del Tribunale di Milano n. 3908 dell’1.6.2016, pubblicata sulla banca dati “De Jure”, in forza della quale il vincolo associativo è dedotto dalla continuità, frequenza e intensità dei rapporti e dall’interdipendenza delle condotte, cioè dal contributo di ognuno all’efficienza del programma criminoso. In altri termini, il vincolo associativo e la struttura organizzativa devono essere stabili e destinati a durare anche oltre la realizzazione dei reati-fine. Nel caso di specie, si trattava di un’associazione di due ragazzi e una donna fidanzata con uno dei due che avevano ideato e programmato di annientare fisicamente, sfregiandoli con l’acido, tutti

commissione dei singoli reati-fine, e dell'indeterminatezza del programma criminoso, che segna la distinzione con il concorso di persone⁴¹⁴, dal susseguirsi ininterrotto, per un apprezzabile lasso di tempo, delle condotte integranti detti reati ad opera di soggetti stabilmente collegati⁴¹⁵.

Tuttavia, non sono mancate, in un recente passato, sentenze in cui i giudici di legittimità hanno sostenuto che la sola dimostrazione della stabilità nel tempo del rapporto non è sufficiente per affermare la sussistenza del vincolo associativo, dovendosi invece dimostrare che il soggetto è veicolo essenziale, ancorché non esclusivo, per la realizzazione della condotta criminosa.⁴¹⁶

Tanto premesso, per quanto è qui di interesse, massimamente esplicativa può risultare una sentenza del Tribunale di Bergamo⁴¹⁷, dalla cui lettura si comprende in quali termini e se sia possibile applicare la disciplina di cui all'art. 416 c.p. ad un gruppo di tifosi.

Il Pubblico Ministero, appunto, aveva contestato a G. C., P. A., V. L., P. D., Q. A. e C. G. il reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di una serie di reati caratterizzati dalla violenza (*rissa, danneggiamento, lancio di oggetti contundenti,*

coloro che in precedenza avevano avuto rapporti sessuali con la donna predisponendo accuratamente i mezzi ovvero l'acido, le sostanze corrosive, i capelli posticci per il camuffamento e i fucili ad acqua per colpire meglio con le sostanze corrosive.

⁴¹⁴ Sulla differenza tra art. 110 e art. 416 c.p. cfr. Cassazione penale, sez. I, 10/01/2014, n. 9284, pubblicata sulla banca dati "De Jure" dell'Editore Giuffrè, secondo la quale i requisiti che differenziano l'associazione per delinquere dal concorso di persone nel reato si ravvisano: 1) nel vincolo associativo, tendenzialmente stabile o permanente tra tre o più soggetti, destinato a durare anche dopo la realizzazione di ciascun delitto programmato; 2) nella indeterminatezza del programma criminoso a fronte, invece, del vincolo occasionale tra più persone circoscritto alla realizzazione di uno o più reati determinati tipico del concorso di persone nel reato; 3) nell'esistenza di una stabile struttura, risultante dall'organizzazione di uomini e mezzi, funzionale a realizzare gli obiettivi criminosi programmati.

⁴¹⁵ Cassazione penale, sez. II, 04/10/2016, n. 53000, pubblicata sulla banca dati "De Jure" dell'Editore Giuffrè: fattispecie in cui la Corte ha confermato la sussistenza di un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di frodi in assicurazione osservando che, a fronte della gestione di un numero cospicuo di sinistri simulati, i compartecipi non potevano non rappresentarsi che lo studio professionale di uno di loro fungesse da struttura organizzata per la commissione delle frodi.

⁴¹⁶ Cassazione penale, sez. V, 10/03/2015, n. 13916, pubblicata sulla banca dati "De Jure" dell'Editore Giuffrè, in cui, inoltre, si è sancito che Ai fini della configurabilità del vincolo associativo non sono di ostacolo né la diversità di scopo personale, né tantomeno la diversità dell'utile ottenuto dai vari partecipanti o il contrasto tra i loro interessi economici. Si trattava di una fattispecie relativa alla contestazione di un vincolo associativo per lo spaccio di banconote false; l'indagato intratteneva stabili rapporti con importatori cinesi di banconote false che poi spacciava in materia continuativa, essendo irrilevante che egli agisse per un autonomo fine di lucro.

Negli stessi termini, cfr. Cassazione penale, sez. VI, 10/12/2014, n. 53635, pubblicata sulla banca dati "De Jure" dell'Editore Giuffrè: ai fini della configurazione del reato di cui all'art. 416 c.p., non risulta necessario un vincolo associativo stabile; è importante che la partecipazione all'associazione non sia finalizzata già a priori alla commissione di uno o più reati. Per tale ragione, il controllo a campioni pilotato da parte di un veterinario dell'Asl ben può configurare il reato in questione nel caso in cui sussista un'organizzazione, seppure preesistente all'ideazione e commissione dei reati.

⁴¹⁷ Tribunale di Bergamo, sent. n. 248 del 28 febbraio 2014, pubblicata sulla rivista *online* "Diritto penale contemporaneo".

adunata sediziosa, minaccia a P.U.), riconducibili ad un clima di esaltazione calcistica in favore della locale squadra dell'Atalanta.

Le indagini del Pubblico Ministero avevano tratto origine dai disordini avvenuti in occasione dell'incontro calcistico Atalanta-Catania disputato il 23.9.2009, che avevano portato alla denuncia di 11 tifosi atalantini e di 57 tifosi catanesi. Tali fatti, unitamente ad altri precedenti episodi di violenza, inducevano nel PM il sospetto che non si trattasse di fatti occasionali, ma di un'azione programmata e organizzata della tifoseria ultrà bergamasca.

Sulla base di tale presupposto venivano avviate operazioni di intercettazione telefonica che finivano per coinvolgere, oltre ai tifosi presunti organizzatori delle azioni illecite, anche dirigenti della squadra e uomini politici.

Ulteriori manifestazioni indebite della tifoseria atalantina si verificavano nel corso del campionato italiano 2009-2010.

Il PM evidenziava, poi, a sostegno della richiesta di rinvio a giudizio per il reato associativo la sistematica ricorrenza nei reati-fine dei medesimi personaggi con ruoli definiti (il G. appariva il promotore e il capo indiscusso dell'associazione, e operava affiancato dai suoi fedelissimi P., P., Q., V. e C.); la programmazione della commissione delle singole azioni violente; la ripetitività degli episodi violenti; la disponibilità di una struttura logistica (un locale di 350 mq denominato *Il Covo*) utilizzata come luogo per la programmazione delle azioni delittuose; il supporto logistico rappresentato da *Il Baretto*, posto di fronte alla tribuna Giulio Cesare, gestito dalla fidanzata del G., M. S., che costituiva il punto di raduno e di partenza della tifoseria estremista; l'esistenza di un conto corrente intestato ad *Atalanta Supporters* da cui venivano prelevati fondi per le spese del gruppo (striscioni, trasferte e spese legali).

I difensori degli imputati chiedevano invece l'emissione di una sentenza di non luogo a procedere per il reato associativo, peraltro già escluso dal GIP in sede di emissione delle misure cautelari, rilevando che i singoli episodi avevano genesi differenti e quindi non potevano ritenersi espressione di un unico programma criminoso, che "*Il Covo*" era un locale aperto a tutti e veniva utilizzato settimanalmente per programmare le attività di sostegno alla squadra in occasione delle partite domenicali, che i fondi del conto corrente venivano utilizzati in gran parte per iniziative benefiche.

Il G.U.P., quindi, rilevava che il materiale probatorio acquisito, poiché costituito in gran parte dalle intercettazioni telefoniche e dagli interventi eseguiti dalle forze dell'ordine in occasione dei vari disordini, dettagliatamente descritti nelle relazioni di servizio e documentati nel materiale fotografico in atti, non appariva suscettibile di sviluppi significativi nella fase dibattimentale. Inoltre, considerato nel suo complesso, si prestava ad interpretazioni differenti da quelle prospettate dal Pubblico Ministero ed altrettanto plausibili, rendendo dunque inutile e superfluo il dibattimento ai fini dell'accertamento del reato associativo.

Ciò posto, come si legge nella sentenza, “si impone il proscioglimento degli imputati G., P., V., P., Q. e C. dal reato di associazione per delinquere in quanto il fatto non sussiste”.

Per giurisprudenza consolidata della Suprema Corte di Cassazione, il reato di cui all'art. 416 c.p. è caratterizzato da *tre elementi fondamentali costituiti da un vincolo associativo tendenzialmente permanente, o comunque stabile, destinato a durare anche oltre la realizzazione dei delitti concretamente programmati, dalla indeterminatezza del programma criminoso che distingue il reato associativo dall'accordo che sorregge il concorso di persone nel reato, e dall'esistenza di una struttura organizzativa, sia pur minima, ma idonea e soprattutto adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira*⁴¹⁸.

Come è evidente non si tratta di tre elementi distinti e separati, ma di requisiti che si compenetrano tra loro in quanto il vincolo associativo deve essere finalizzato alla realizzazione di un programma criminoso prestabilito che preveda la commissione di una serie indeterminata di delitti, e sorretto da una struttura organizzativa idonea al perseguimento dello scopo illecito.

Nel caso di specie i requisiti appena richiamati non possono ritenersi adeguatamente dimostrati attraverso i consolidati elementi di prova acquisiti con le indagini.

Quanto alla c.d. *affectio societatis*, occorre rilevare che certamente sussiste tra gli imputati un legame stabile e duraturo fondato sulla comune fede calcistica che non presenta in sé una connotazione illecita. Né a tale legame può attribuirsi un carattere patologico in conseguenza della commissione delle azioni violente che hanno formato oggetto di separate

⁴¹⁸ Cass. Pen., Sez. II, sentenza n. 16339 del 17 gennaio 2013, pubblicata sulla banca dati “De Jure” dell'Editore Giuffrè.

contestazioni da parte del Pubblico Ministero, perché tali condotte delittuose costituiscono la risposta a fatti contingenti e non prevedibili quali lo scarso rendimento della squadra, attriti con altre tifoserie, l'introduzione della tessera del tifoso, l'adozione di provvedimenti restrittivi dell'accesso allo stadio.

Non risulta dimostrato nemmeno il secondo requisito, rappresentato dalla sussistenza di un programma criminoso comune.

Nel caso di specie le operazioni di intercettazione telefonica hanno dimostrato la programmazione delle singole azioni delittuose poste in essere tra il 2009 e il 2010, anche con suddivisione dei ruoli tra i vari compartecipi, ma da ciò non si può dedurre l'esistenza di un programma criminoso comune prestabilito proprio in considerazione di quanto già rilevato, e cioè che i singoli reati sono stati determinati da circostanze contingenti.

Quanto al terzo requisito dell'esistenza di una struttura organizzata, il Pubblico Ministero ha rilevato la partecipazione nei vari episodi criminosi degli odierni imputati con ruoli fissi, la disponibilità di strutture logistiche per la pianificazione e predisposizione delle azioni delittuose, nonché la disponibilità di fondi raccolti tra gli stessi adepti.

Tali elementi non hanno ad avviso del giudice un univoco significato in senso accusatorio, essendo pienamente compatibili con il lecito e frequente associazionismo dei tifosi che può essere caratterizzato da strutture articolate, anche verticistiche, dotate di mezzi economici e logistici. In questo ambito possono ben verificarsi singoli episodi delittuosi ai quali ovviamente possono concorrere i componenti dell'associazione lecita (primi fra tutti i più attivi e sensibili alla causa comune), senza che l'associazione tramodi nella forma patologica sanzionata dalla norma incriminatrice.

In tale prospettiva non può assumere dunque valenza negativa il fatto che ogni martedì i tifosi atalantini si radunino presso "*Il Covo*" per organizzare il tifo in vista della successiva partita, per programmare le trasferte, per concordare il comportamento da tenere nei riguardi della squadra avversaria, per dibattere delle eventuali misure restrittive adottate nei confronti dei tifosi.

Stesse considerazioni valgono per "*Il Baretto*" di Viale Giulio Cesare, utilizzato come luogo di raduno dai tifosi più accaniti, dal quale in alcune circostanze sono partiti i gruppi di attacco. Tale luogo rappresenta un mero punto di ritrovo di persone aggregate dalla comune fede calcistica e dall'appartenenza alla curva nord (probabilmente prescelto in

quanto situato nei pressi dello stadio e gestito dalla fidanzata del G.), che può ovviamente diventare, nei casi in cui il tifo trascenda in condotte illecite, il luogo di partenza degli assalti alla tifoseria avversaria e/o alle forze dell'ordine.

Il giudice dell'udienza preliminare si pronunciava, quindi, con una sentenza di non luogo a procedere ritenendo che i fatti accertati non integrassero gli estremi dell'associazione per delinquere.

3.2.1. La realtà fenomenica delle associazioni di tifosi nella giurisprudenza di legittimità

La Suprema Corte di Cassazione in una importante sentenza⁴¹⁹ ha concretamente fissato gli elementi rivelatori dell'illecito sodalizio, con specifico riferimento alla realtà delle associazioni di tifosi e, quindi, al "mondo ultras".

La sentenza impugnata era quella della Corte d'appello di Napoli, che, con sentenza del 18/04/2013, aveva confermato la pronuncia emessa dal Tribunale di quella città in data 18/09/2012 nei confronti di F.F., con la quale era stata affermata la sua responsabilità per il reato di cui all'art. 416 cod. pen., finalizzato alla realizzazione di atti di violenza privata, lesioni personali, rissa, resistenza a pubblico ufficiale nonché per i reati fine, realizzati in occasione di incontri calcistici.

Aveva presentato ricorso l'imputato personalmente, deducendo con un primo motivo violazione di legge penale e vizio di motivazione della sentenza con riferimento all'accertamento della contestata associazione a delinquere, in relazione al quale la Corte di merito ha fatto esclusivo richiamo agli elementi di prova, senza argomentare sull'elemento differenziale della possibile inquadrabilità dei fatti ricostruiti nella figura di reato dell'associazione per delinquere, in luogo di quella del concorso di persone del reato.

Sul punto nel ricorso si richiamano sia particolari espressioni linguistiche, che rimandano a specifiche condotte in luogo che ad una programmazione, sia a situazioni di fatto emerse, relative a contrasti tra le tifoserie, che dimostrano la presenza di decisioni contingenti, inconciliabili con la fattispecie associativa accertata.

Con ulteriore motivo si deduceva manifesta illogicità e difetto di motivazione della sentenza, oltre che violazione della legge penale, in merito alla decisione di escludere

⁴¹⁹ Cass. Pen., Sez VI, sentenza n. 10107 del 3 marzo 2014, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

l'applicazione delle attenuanti generiche sulla base di una capacità a delinquere ritenuta elevata, desunta dai precedenti penali, dimenticando che tali benefici devono essere concessi anche per attuare il principio di ragionevolezza della pena ed adeguarla al fatto concreto, mentre nella specie, attraverso il richiamo riferito, di fatto il giudicante non ha fornito indicazioni sul percorso logico seguito per sostenere la decisione.

Il ricorso viene ritenuto inammissibile per genericità dalla Corte, sulla base del fatto che la contestazione svolta con riferimento all'erronea individuazione degli elementi costitutivi del reato associativo accertato ignora le analitiche deduzioni contenute sul punto nella sentenza di primo grado, che ha a tal fine richiamato le specifiche prove acquisite al riguardo.

La motivazione resa dalla Corte territoriale risulta, quindi, del tutto congruente rispetto alle argomentazioni contenute in atto di gravame. In conseguenza dell'assoluta genericità delle allegazioni poste a fondamento del gravame di merito risulta sufficiente l'argomentazione del giudice di secondo grado che ha fatto richiamo a quanto analiticamente dedotto a sostegno dell'ipotesi associativa da parte del giudice di primo grado.

In particolare, come si legge nella sentenza della Corte di Cassazione, “nella sentenza del primo giudice si individuavano quali elementi rivelatori della stabilità dell'accordo illecito la programmazione degli scontri violenti con i tifosi avversari, la preparazione dei singoli scontri con valutazione del percorso seguito dagli avversari ed individuazione dei loro punti di debolezza in luoghi il cui accesso veniva riconosciuto solo alla più ristretta componente decisionista del gruppo di ultras, la predisposizione di mezzi per svolgere tali scontri, il riscontro di un rapporto gerarchico tra gli associati, la presenza di elementi identificativi fisici del legame del gruppo ravvisati nei tatuaggi che dovevano essere rimossi in caso di fuoriuscita dalla compagine, la solidarietà ed assistenza economica tra i componenti che affrontavano spese legali in conseguenza delle azioni portate a termine, elementi tutti solitamente individuati come caratterizzanti la *societas sceleris*. Con tali valutazioni, desunte da specifici accertamenti lo stesso gravame di merito non si era di fatto confrontato, svolgendo una contestazione di astratta non rapportabilità della fattispecie normativa alla realtà fenomenica del mondo dei tifosi, che prescindeva da qualsiasi contestazione dei dati di fatto tratti dalle prove assunte.”

3.2.2 Le differenti posizioni della giurisprudenza di merito: il caso “*Bronx*”

Napoli.

Anche la giurisprudenza di merito si è confrontata col fenomeno dell’associazionismo sportivo delimitandone i profili di liceità ed approdando a soluzioni non sempre univoche.

È quanto è possibile riscontrare dalla lettura della sentenza del tribunale di Napoli n. 11513 del 2014⁴²⁰, nella quale si condannano gli imputati, ritenuti responsabili per la contestata associazione a delinquere, membri di quel gruppo ultras che si riuniva sotto la sigla “*Bronx 1999*”.

Un costante monitoraggio dei vari gruppi di tifosi organizzati sostenitori della Società Sportiva Calcio Napoli ed attività investigative, coordinate dalla sezione speciale della Procura di Napoli e nate a seguito della constatazione dell'aumento di incidenti in occasione di incontri calcistici e della consumazione di "reati da stadio", avevano permesso, appunto, di verificare, con riferimento alle due stagioni calcistiche degli anni 2009 e 2010, l'ipotesi di un coinvolgimento delle predette organizzazioni in una serie di gravi atti di violenza consumati ai danni di tifoserie avversarie e personale delle Forze dell'Ordine.

All'esito delle indagini, veniva elaborata una sorta di "mappa" della tifoseria organizzata cittadina, che individuava i singoli gruppi di ultras e la relativa composizione, formulando l'ipotesi della presenza sul territorio di vere e proprie strutture operative di tipo gerarchico, i cui vertici preordinavano e mettevano in atto non solo le tipiche attività di sostegno alla squadra, ma anche azioni violente, che concretizzavano i sentimenti di ostilità nei confronti di sostenitori delle squadre avversarie e delle forze dell'ordine attributarie dei compiti di ordine pubblico.

Nell'ambito di questo scenario complessivo, le investigazioni si sono concentrate anche sul gruppo ultras denominato “*Bronx*”, i cui componenti comparivano ripetutamente negli accertamenti espletati in occasione di alcune partite disputate nel periodo in questione, significative in quanto caratterizzate da specifici episodi violenti.

L'azione degli organi inquirenti si concretizzava in primo luogo in intercettazioni telefoniche, successivamente venivano disposte intercettazioni ambientali all'interno dell'abitazione del personaggio di maggior spicco del gruppo “*Bronx*”, ed attivato un

⁴²⁰ Tribunale di Napoli, IV Sez. Pen., sentenza n. 11513 del 18 luglio 2014.

sistema di videosorveglianza all'esterno del medesimo appartamento, dove si svolgevano regolari riunioni degli aderenti al sodalizio. Infine, seguivano servizi di osservazione e pedinamento, finalizzati da un lato a ricercare riscontri oggettivi al contenuto delle conversazioni captate, e dall'altro ad identificare compiutamente i vari personaggi coinvolti.

L'attività sopra sintetizzata conduceva a tratteggiare i contorni del gruppo "Bronx", che si accertava essere composto da circa 50 persone, aggregate intorno alla comune appartenenza alla tifoseria della squadra di calcio del Napoli, che abitualmente prendevano posto nel settore "Curva A" dello stadio San Paolo, e che non esaurivano le iniziative comuni nell'assidua partecipazione alle varie competizioni calcistiche disputate dalla squadra di riferimento, organizzando e ponendo in essere tutte le attività tipiche di un gruppo ultras, ovvero raccolta di risorse finanziarie, acquisto dei biglietti ed organizzazione delle trasferte, realizzazione di striscioni e scenografie in occasione delle partite, coordinamento con altri gruppi ultras presenti sul territorio.

Il tutto realizzato attraverso contatti personali e telefonici, nonché periodiche riunioni degli aderenti ai *Bronx*, finalizzate ad individuare e pianificare le strategie operative del sodalizio.

Il costante monitoraggio delle attività e delle conversazioni dei membri del gruppo attestava la relativa strutturazione in forma organizzata e spiccatamente gerarchica, con una figura di vertice, altri soggetti in diretto e costante contatto con il "capo" e deputati a gestire i rapporti con tutti gli altri componenti del gruppo ed infine un più vasto ambito, in cui si collocavano i rimanenti "aggregati".

Emergeva inoltre che la vita quotidiana degli associati era improntata ad una rigorosa disciplina interna, a pena di conseguenze che potevano andare fino all'espulsione, che andava dalla prescrizione di attenersi alle istruzioni di volta in volta impartite dal "capo", all'elaborazione di una sorta di codice comportamentale generale, che vincolava gli aderenti ad uniformarsi perfino a stringenti regole inerenti all'abbigliamento ed all'aspetto esteriore.

In tal senso, si prevedeva, ad esempio, che tutti portassero i capelli rasati ed avessero determinati tatuaggi, simboleggianti l'appartenenza al gruppo, e dei quali era prevista la rimozione in caso di allontanamento dal movimento, ad es. la scritta "*Bronx*" con l'indicazione del 1999, anno di fondazione del gruppo ovvero l'immagine di un guerriero col volto parzialmente coperto che impugna una cintura a mo' di arma.

Si accertava tuttavia che l'oggetto delle riunioni e delle azioni dei "Bronx" si spingeva ben al di là di quanto naturalmente e legittimamente connesso alla vita di un gruppo associato di tifosi, sfociando in modo frequente e programmato in iniziative a carattere violento.

L'ascolto dei dialoghi chiariva peraltro, come si legge nella sentenza, "la concretezza ed attualità dei programmi del gruppo, attestata dall'attivazione degli associati per procurarsi strumenti di offesa da utilizzare negli scontri, oltre che per acquisire la disponibilità di danaro necessaria a finanziare le varie iniziative ed a sostenere le spese legali nell'eventualità di arresti e procedimenti penali a carico dei compagni."

Le conversazioni telefoniche intercettate ed il contenuto delle riunioni dimostrano una sistematica ed accurata pianificazione di una multiforme attività di contrasto nei confronti delle tifoserie avversarie, oltre che degli operatori di polizia giudiziaria di volta in volta impegnati nel controllo dei luoghi "caldi".

I contatti pressoché quotidiani tra i vari membri del gruppo documentano infatti un vero e proprio studio di abitudini e movimenti dei tifosi ritenuti "nemici", attraverso acquisizione di informazioni su tempi e percorsi stabiliti per le relative trasferte; creazione di gruppetti di associati per le attività di avvistamento degli ultras avversari; predisposizione di accorgimenti per ostacolare l'identificazione dei vari soggetti, individuazione di luoghi idonei all'assalto e preventiva ricerca di vie di fuga per ovviare a reazioni delle vittime o ad azioni di contrasto delle forze dell'ordine.

Il tutto realizzato attraverso un'organizzazione minuziosa che prevedeva altresì una divisione di ruoli tra gli aderenti, a ciascuno dei quali venivano assegnati specifici compiti da eseguire di volta in volta.

Il vertice dell'organizzazione "Bronx", tale F.F., coordinava e dirigeva in prima persona le attività del gruppo, generalmente riconosciuto come indiscusso titolare anche del potere di sanzionare e addirittura espellere dal gruppo coloro che disattendevano le sue disposizioni o che manifestavano scarso interesse per le attività del sodalizio.

L'assunto della posizione apicale del "capo" appare pienamente dimostrato dal tenore delle conversazioni registrate in sede di intercettazioni telefoniche ed ambientali, nonché dagli esiti del servizio di videosorveglianza avente ad oggetto l'ingresso del suo palazzo, che attestava il continuo viavai di associati ai Bronx oltre che di esponenti di altre sigle

dell'ambiente ultras napoletano, vista la sua autorevolezza e la conseguente necessità di una sua parola per le decisioni più importanti.

Tale riconoscimento del suo ruolo trovava peraltro pieno riscontro nella sentenza definitiva di condanna che lo raggiungeva separatamente per questi stessi fatti⁴²¹, in ragione della sua scelta processuale di procedere con giudizio abbreviato.

In concreto, al di là di quanto già osservato, si individuano alcune conversazioni maggiormente significative, che chiariscono efficacemente la forte gerarchizzazione interna del gruppo e l'ampiezza dei poteri del suo "capo".

La progressiva emarginazione, in particolare di uno di essi, dal direttorio di comando dei *Bronx* veniva successivamente formalizzata dal "capo", che sanzionava la scarsa partecipazione dello stesso alle attività del gruppo, ordinandogli di restituire sciarpe ed altri oggetti col logo del gruppo, e di rimuovere i tatuaggi simboleggianti l'appartenenza al sodalizio, imposto come conseguenza dell'allontanamento dai *Bronx* e comunque derivante dalle più generali regole del mondo ultras.

La vita del movimento *Bronx*, così come quella degli altri gruppi di ultras, si caratterizzava per la frequente sottoposizione di suoi membri a provvedimenti più o meno restrittivi da parte dell'autorità giudiziaria, dai D.A.SPO. agli obblighi di firma, fino all'arresto.

Il costante monitoraggio delle attività e dei movimenti del sodalizio de quo dimostrava il forte potere di riaggregazione di simili eventi, che ricompattavano i gruppi, e determinavano anche coordinamenti a livello più ampio, per la raccolta di somme di danaro necessarie per sostenere le spese legali in favore dei compagni arrestati.

Paradigmatica è la vicenda che riguarda i provvedimenti restrittivi adottati a carico di ultras napoletani in ragione dei disordini scoppiati prima della partita Udinese-Napoli del 7.02.2010, e che interessavano 9 soggetti arrestati e 7 indagati e destinatari di DASPO per le condotte violente accertate. Le intercettazioni captate nei giorni successivi dimostrano il comune attivarsi dei vari gruppi ultras per raccogliere fondi utili ad assicurare assistenza economica e legale ai soggetti arrestati e denunciati.

Ancora, l'ala protettiva del gruppo di appartenenza si estendeva fino alla nomina degli avvocati per i membri eventualmente arrestati o indagati.

⁴²¹ Cass. Pen., Sez VI, sentenza n. 10107 del 3 marzo 2014 (vedere paragrafo 4.1), pubblicata sulla banca dati "De Jure".

Con riguardo all'imputazione inerente la contestata associazione a delinquere attribuita ai sensi dell'art. 416 c.p. ai soggetti tratti in giudizio, nella sentenza si legge che "l'associazione in parola, secondo il Collegio giudicante, veniva costruita come finalizzata alla commissione di una serie molteplice di reati, che spaziavano dai delitti di lesioni personali, rissa, violenza privata, resistenza a pubblico ufficiale, porto e detenzione di armi improprie e di materiale esplosivo, lancio di materiale pericoloso e possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive."

Premettendo che sull'esistenza dell'associazione a delinquere *de quo* erano già intervenute pronunce di condanna culminate poi nella sentenza passata in giudicato, in relazione ai coimputati che avevano optato per il giudizio abbreviato, il Collegio chiarisce che con riferimento a tale procedimento penale "non si può dunque prescindere dalle risultanze del precedente giudizio, cristallizzate nella sentenza di primo grado (che per la descrizione dei fatti doveva considerarsi integralmente richiamata dalle decisioni successive), che si ritiene di condividere pienamente, tanto per la sintetica esposizione degli elementi di fatto su cui il Gip fondava le proprie valutazioni, che per le conclusioni formulate in ordine alla corrispondenza di tali dati fattuali al paradigma del delitto associativo contestato".

In tal modo, veniva evidenziata una concorrente commissione di condotte illecite che appariva senz'altro il risultato di un vero e proprio programma criminoso, esplicantesi in una successione di episodi delittuosi, frutto di accordi tutt'altro che estemporanei, bensì posti in essere ogni volta con modalità accuratamente programmate da gruppetti variamente composti (in relazione a circostanze contingenti ed impegni vari dei singoli associati). Il tutto portato avanti con un costante contatto tra i vari soggetti, e sotto il generale coordinamento di F.F.

Si legge, poi, "tutto quanto sinora descritto, complessivamente valutato, sembra delineare in modo palese una forma organizzativa stabile e finalizzata alla realizzazione di un unitario e comune proposito di commettere i reati programmati, e ciò a prescindere dall'effettiva partecipazione di ciascun associato a tutti gli illeciti commessi."

"...E dunque, benché le risultanze dibattimentali non consentano di affermare per ciascun imputato l'effettiva partecipazione a tutti gli episodi rilevanti sopra descritti, è ben possibile sostenere che il gruppo organizzato dei Bronx fosse stato sempre presente ed

attivo in occasione degli atti di violenza richiamati, e che dunque, i suoi componenti, comprendenti senz'altro tutti gli odierni imputati A. F., A. M., C. S., C. A., C. D., I. E., L. F. U., M. C. e R. S., fossero stabilmente proiettati verso la realizzazione di azioni criminose violente del tipo sopra indicato.

Tutti i predetti imputati possono dunque essere ritenuti responsabili, e conseguentemente condannati, per la contestata associazione a delinquere.”

3.2.2.1 ...il caso “*Ultrà Lecce*”

Ad una diversa conclusione giunge, invece, il Tribunale di Lecce con una sentenza del 2015⁴²².

L'imputato rispondeva unicamente della partecipazione ad un'associazione per delinquere, costituita dal gruppo di tifoseria organizzata della squadra di calcio del LECCE, denominato "Ultras Lecce", cui viene imputata l'aver per proprio scopo la commissione di una serie indefinita di atti di resistenza e violenza a pubblico ufficiale, violenze private nei confronti delle tifoserie di casa e avversarie e della stessa dirigenza della squadra del Lecce, ed altri reati accessori quali danneggiamento, porto di armi improprie e di materiali esplosivi, ecc.

Dalle indagini emergeva una serie di atti delittuosi, commessi in occasione della celebrazione di incontri di calcio, talora anche in danno delle forze di polizia, talora anche con connotazioni di grave violenza, poste in essere da più appartenenti al gruppo degli ultras o comunque da soggetti che a questi - nei comportamenti, vestiario, slogan ecc. - espressamente si richiamavano, agenti in un unico contesto uniti contro un comune obiettivo, suggerente altresì, per la concomitanza con particolari momenti della vita della società di calcio e del tifo (introduzione della tessera del tifoso, accentuazione dei controlli negli stadi; scelte non condivise della società in ordine alla conduzione della squadra; posizione critica su tali punti assunta dal gruppo degli ultras) la loro riconducibilità ad una strategia unitaria, promanante dall'interno del gruppo dei cc.dd. ultras Lecce.

Si legge nella sentenza “alla stregua di tutti tali elementi, è altamente verosimile l'esistenza di un gruppo organizzato per la commissione di delitti a carattere violento in danno delle tifoserie avversarie nonché della stessa società, dei suoi dipendenti, financo

⁴²² Tribunale di Lecce, sentenza n. 640 del 22 maggio 2015.

degli stessi tifosi che non si assoggettassero alle scelte di contestazione sviluppate all'interno del gruppo degli ultras; ciò che invece gli atti non permettono di affermare, è che tutti gli aderenti al gruppo degli ultras possano essere considerati degli associati per delinquere, e che tutti coloro che abbiano tenuto singoli comportamenti, magari non delittuosi, o comunque non univocamente tali, in linea con le indicazioni del gruppo criminale, siano per ciò solo degli associati.”

Il G.i.p. competente per il rito abbreviato richiesto dall'imputato A.F., non tralascia, poi, di considerare come, spesso, le associazioni per delinquere, a seconda del loro oggetto e del loro contesto sociale di riferimento, possano agire anche mediante atti non delittuosi o per il perseguimento di fini non di per sé criminali e peraltro accetti al contesto sociale di riferimento; in particolare, molte associazioni si pongono al limite tra lecito ed illecito, nel senso che non ogni oggetto del loro agire è illecito, perché i fini sociali sono leciti (ad es., promozione ed organizzazione del tifo viscerale), mentre illeciti sono gli strumenti talora adottati per il perseguimento del fine lecito (ad es., la violenza, le intimidazioni, le devastazioni) ecc.; sicché spesso tali associazioni raccolgono i propri aderenti nel contesto sociale in cui si muovono e che è caratterizzato dalla simpatia per l'oggetto sociale dichiarato, e pur talora (o spesso) agendo illecitamente, è facile che vedano convergere sui propri obiettivi anche l'azione di soggetti non intenzionati ad agire abitualmente in maniera criminale (o, ad es., disposti ad ingiuriare arbitro ed avversari, magari anche minacciare i giocatori della squadra avversaria, ma non a passare ad atti di violenza né a far parte di un'associazione per delinquere).

“Tali associazioni hanno per certi versi, quindi, un carattere opportunistico, in quanto si immergono ed occultano in un tessuto sociale del quale condividono taluni, spesso numerosi, aspetti esterni che non li rende immediatamente distinguibili come organismi criminali; per contro e paradossalmente, talvolta accade che invece, svelata la natura criminale dell'associazione, si criminalizzi l'intero ambiente in cui dette associazioni "opportuniste" proliferano e vivono.”

Considerando che la "prova" della partecipazione all'associazione per delinquere è generalmente raggiunta attraverso la prova della partecipazione alle attività dell'associazione, purché detta partecipazione possa essere intesa come cosciente e volontaria espressione di adesione alla associazione stessa, è, in particolare, significativa la

reiterazione, da parte di soggetti che più volte agiscano in collegamento tra loro, della consumazione di reati che, per la loro forte analogia strutturale e per la presenza di modalità di esecuzione "standardizzate", comuni, possano essere ritenuti la concreta esecuzione di un accordo interveniente tra taluni soggetti, accordo che, per la sua stabilità, deve ritenersi la prova dell'esistenza dell'associazione in parola.

Il valore sintomatico di tali comportamenti tende però a scemare quanto più la commissione dei singoli atti possa rinvenire una diversa spiegazione nel contesto sociale e culturale in cui agisce l'associazione "opportunistica" e, insieme a lei ma non necessariamente al suo interno, il numero dei cittadini che ne condivida una parte almeno degli obiettivi perché propri di quel contesto ("l'ambiente di immersione", per restare alla terminologia già usata), non necessariamente criminale.

Invero, si legge "la questione posta dal presente processo non è tanto quella circa l'esistenza dell'associazione, quanto quella della partecipazione dell'imputato ad essa.

I fotogrammi e le relazioni della DIGOS in ordine alla ricorrente presenza di un gruppo agguerrito di 'tifosi' della c.d. Curva Nord denominati 'Ultras Lecce', dediti alla commissione di delitti collegati a forme illecite di manifestazione del tifo calcistico, consistenti in atti di resistenza alla PS, fino al lancio di veri e propri ordigni esplosivi (di cui uno distrusse un mezzo blindato) nonché di potenti petardi nel campo di gioco, disturbando lo svolgimento degli incontri e pilotando manifestazioni di dissenso sia verso la PS che verso la società, appaiono essere senz'altro prova sufficiente della sussistenza della suddetta associazione, di cui appaiono ricorrere gli elementi costitutivi."

Nel corso dell'interrogatorio, l'imputato dichiarava di aver frequentato il mondo ultras da quand'era ragazzo sino al 2002, allorché si trasferì a Milano per ragioni di studio e di lavoro, essendosi laureato in lettere e filosofia; di essere rientrato a Lecce verso la fine del 2008 - inizi del 2009; di aver seguito solo 4-5 partite del Lecce, e sempre presso lo stadio salentino, nell'arco di tempo cui si riferiscono i fatti oggetto del presente processo; riconosceva di aver partecipato, in occasione di un incontro di calcio, alla fase prodromica alla esposizione di uno striscione recante la scritta "*il silenzio è il più assordante dei boati*".

Dichiarava, poi, di aver abbandonato la frequentazione del mondo ultras, avendo con esso solo occasionali rapporti e di essere organizzatore di tornei di calcio

nonché iniziative culturali ed umanitarie (all'Italia ed all'estero) ispirati ai principi del rispetto tra culture diverse e dell'integrazione razziale e che a questo torneo, tra le numerose squadre, partecipasse anche una composta da tifosi della c.d. curva nord.

Si legge, poi, nella sentenza “deve quindi osservarsi che i fatti che possono ritenersi accertati a carico dell'imputato , che risulta essere rimasto estraneo a qualsiasi degli episodi di violenza degli ultimi venti anni, consistono fondamentalmente nella partecipazione dell'imputato, collocatosi all'interno del gruppo degli Ultras Lecce, ad alcuni interventi sportivi, condividendo alcune delle scelte del gruppo organizzato (quale quella del silenzio ed astensione dai cori di sostegno della squadra, quale forma di protesta contro la dirigenza sportiva; quale l'esposizione di uno striscione richiamante il significato di quel silenzio quale forma plateale ed "assordante" di protesta) ma senza che, peraltro, ne risulti la partecipazione ad alcuno degli episodi delittuosi che, pure, hanno ripetutamente caratterizzato l'azione di un gruppo di tifosi appartenenti a quello organizzato ‘Ultras Lecce’”.

Il P.M. aveva basato la propria tesi sulle fotografie che ritraggono l'imputato posto di spalle al campo di gioco e rivolto verso gli spalti, ricordando come questo sia un atteggiamento proprio di chi si pone a capo della tifoseria e ne dirige cori e comportamenti; ed altre fotografie che ritraggono l'imputato con espressione minacciosa, il dito portato alle labbra ed un'espressione feroce, evidentemente indirizzato a quei tifosi che, in occasione delle manifestazioni sportive cui si riferiscono le foto (e caratterizzate dalla scelta degli ultras di compiere uno "sciopero del tifo" astenendosi da qualsiasi sostegno alla squadra in campo) avevano disatteso tali indicazioni, dandosi a manifestazioni di incitamento.

Conclude, poi, il giudice “va premesso e precisato che non vi è alcuna prova che dimostri che l'imputato sia il mandante dell'aggressione verbale e intimidatoria che in tale contesto subì un tifoso troppo entusiasta.

Orbene, si tratta di elementi che di per sé non sono sufficienti a dimostrare la partecipazione dell'imputato all'associazione, in quanto si tratta di atteggiamenti che avrebbe potuto prendere qualsiasi tifoso, non solo non associato, ma anche non appartenente agli ultras, ma che semplicemente condividesse la forte critica alle scelte operate in quel periodo dalla società proprietaria della squadra del Lecce; è appena il caso da ricordare che il linguaggio verbale e fisico del tifoso medio non è connotato da compostezza, quanto

piuttosto da esuberanza che trasmoda facilmente nell'ingiuria, bestemmia, minaccia ecc., senza che ciò stia a significare una specifica volontà o inclinazione delittuosa del suo autore, tanto meno in forma associata; non si scopre nulla di nuovo affermando che lo stadio ed il tifo sono di fatto uno dei luoghi sociali deputati allo sfogo di quegli di istinti *lato sensu* violenti di cui la società e le sue regole vietano la ordinaria manifestazione, ma che, come negli antichi *saturnalia* ed oggi nelle festività carnevalesche, ad es., abbisognano di un momento di liberazione, accettato, tollerato e consentito.

Il linguaggio del tifo è quindi un linguaggio pittoresco, spesso ingiurioso, talora e non di rado minaccioso; solo alcuni elementi, tra i tifosi, sono però animati da serie intenzioni aggressive, mentre per gli altri tali espressioni appartengono allo stile del luogo.

Orbene occorre chiedersi quale sia la reazione ragionevole del tifoso medio che, della necessità di contestare la società operando uno 'sciopero' organizzato del tifo, rilevi il comportamento di un 'crumiro' del tifo. Difficilmente resterà passivo, verosimilmente reagirà con veemenza anche verbale, non difficilmente avrà qualche atteggiamento fisico di disprezzo o ira o anche minaccia nei confronti del soggetto che intenda contestare; ma ciò non lo potrà ascrivere al novero degli associati per delinquere, perché si tratterà del linguaggio proprio del luogo, e non esclusivo dell'associato.

Certo, porsi di spalle al campo di gioco impedisce di seguire la partita, e segnala l'adesione di chi tenga detto comportamento ai riti dei dirigenti ultras che controllano e dirigono il tifo ed i cori; tuttavia, è bene ricordarlo, risulta agli atti (da una stessa scheda redatta dalla Questura) che l'imputato, laureato in sociologia, abbia redatto un libro dedicato proprio alle dinamiche del mondo degli ultras; appare pertanto credibile quando dichiara che la sua partecipazione a pochi incontri, solo nel 2009 peraltro, sia da ascrivere ad intenti di analisi e studio del fenomeno, che aveva abbandonato da circa 10 anni; sta di fatto, che le prove documentali ne attestano la presenza solo a circa 5 incontri di calcio della squadra del Lecce, concentrati nel 2009, e nulla di quanto in atti appare contraddirlo, non risultando la sua partecipazione ad alcuna manifestazione violenta.”

L'imputato viene, quindi, assolto per non aver commesso il fatto.

3.2.3 Riflessioni conclusive

Ebbene, alla luce della giurisprudenza analizzata, anche prescindendo dalla necessità di un'assoluta stabilità nel tempo del vincolo associativo, la poca casistica giunta all'attenzione della giurisprudenza (di merito e di legittimità) non consente di affermare con certezza che la struttura dell'art. 416 c.p. possa sempre riscontrarsi nei sodalizi di tifosi. Infatti, le tre vicende analizzate disvelano un andamento ondivago in giurisprudenza.

Da questa constatazione non può che emergere la necessità di procedere ad una valutazione caso per caso di ogni gruppo di tifosi. Infatti, se è vero che in astratto non si può escludere che il *pactum sceleris* venga stretto in forza della comune fede calcistica, è altrettanto vero che una siffatta genesi dell'associazione per delinquere è nella prassi molto rara. Da ciò consegue che, a parere di chi scrive, il giudice deve procedere ad una valutazione in concreto della singola fattispecie associativa al fine di stabilire se il "credo calcistico" possa costituire il vincolo necessario al compimento dei reati-fini del gruppo ultras. Ancora una volta è rimessa alla sensibilità dell'interprete la riconduzione del procedimento (preventivo o penale in senso stretto che sia) nell'alveo delle garanzie fondamentali, che rischiano di vacillare a fronte di una legislazione così "dura" e di un diffuso giustizialismo rivolto al tifoso violento.

4. Il daspo del recidivo

Proseguendo nell'analisi delle disposizioni sostanziali, il comma 5 dell'art. 6 ci offre l'occasione di ulteriori rilievi critici. In particolare, alcuni autori hanno rilevato il rischio che attraverso il meccanismo predisposto dalla parte dell'art. 6, comma 5, che si occupa del trattamento preventivo da riservare al recidivo, si venga ad introdurre nell'ordinamento una nuova ipotesi di pericolosità presunta, poiché la prescrizione aggiuntiva dell'obbligo di presentazione viene inflitta automaticamente, senza alcun margine di discrezionalità per una valutazione di pericolosità da parte dell'autorità amministrativa. Ebbene, 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.

Riteniamo che un automatismo di tal fatta debba essere espunto dalla disposizione per consentire una valutazione individualizzante all'autorità di pubblica sicurezza. Inoltre,

siamo persuasi che – anche mantenendo l’attuale formulazione – il momento discrezionale/valutativo debba essere recuperato in sede di convalida da parte del giudice.

Questi potrà eventualmente considerare nell’adozione del proprio provvedimento il disvalore soggettivo riscontrabile nel fatto di aver ricomesso un fatto rilevante ai fini dell’applicazione del daspo.

Stesse considerazioni vanno fatte per l’automatismo che sorregge l’applicazione dell’ulteriore prescrizione di cui al comma 2 dell’art. 6 (obbligo di comparizione negli uffici o comandi di polizia) in caso di violazione del divieto di accesso⁴²³ (art. 6, comma 1).

La norma in commento, appunto, prevede che “la prescrizione di cui al comma 2 è comunque applicata quando risulta [...] che l’interessato ha violato il divieto di cui al comma 1”. Anche in questo caso sarebbe bene escludere automatismi di sorta e procedere con un giudizio di pericolosità individualizzante.

5. Il daspo giudiziale

Come si è visto, ai sensi del comma 7 dell’art. 6, *ad adiuvandum* il giudice penale dispone insieme alla sentenza di condanna per un reato da stadio il divieto di accesso agli impianti sportivi e, in tal caso, si parla di D.A.SPO. c.d. giudiziale.

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*”⁴²⁴.

Effettivamente, la Suprema Corte di Cassazione⁴²⁵ ha sottolineato la necessità di evitare la violazione del principio del *ne bis in idem*, il quale, anche secondo la giurisprudenza sovranazionale⁴²⁶, è applicabile pure in relazione al diritto sanzionatorio (o

⁴²³ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 13-14.

⁴²⁴ CAMPANELLA – NOTARO, *Ulteriori misure* cit., pp. 15-16.

⁴²⁵ Cfr. Cassazione penale, sez. III, 10/10/2012, n. 17712, pubblicata sulla banca dati “De Jure”: “Per determinare la durata dell’obbligo di presentazione alla autorità di p.s. durante le competizioni sportive, imposto con la sentenza definitiva di condanna, deve detrarsi il periodo di tempo già eseguito per effetto della provvisoria esecutività della statuizione impositiva del divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive contenuta nella decisione di primo grado, anche nel caso in cui tale divieto non sia stato affiancato all’ulteriore obbligo di presentazione alla autorità di p.s.”.

⁴²⁶ Cfr. Corte EDU, Sez. II, *Grande Stevens c. Italia*, nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, 4.3.2014: “La Corte europea ha riconosciuto la violazione dell’art. 6 della convenzione (e del Protocollo n. 7, art. 4) in tema di illeciti di abusi di mercato per contrasto con il diritto al giusto processo e con il divieto del “ne bis in idem”. Il

punitivo o *lato sensu* penale). In sostanza, il D.A.SPO. “questorile” e quello “giudiziale” non sarebbero irrogabili per il medesimo fatto, o meglio, al secondo periodo di interdizione dagli impianti sportivi andrà dedotta la durata del primo se già interamente o parzialmente scontato.

Il principio del *ne bis in idem* sanzionatorio è stato ribadito anche sul versante amministrativo dall’Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, la commissione incardinata presso il Ministero dell’Interno composta da rappresentanti di Istituzioni, Enti ed Aziende a vario titolo interessate al governo ed alla gestione delle manifestazioni sportive in Italia. Con determinazione n. 27 del 2009, infatti, l’Osservatorio ha chiarito che *“sono temporaneamente escluse dal programma quelle persone condannate per reati da stadio anche con sentenza non definitiva, fino al completamento dei 5 anni successivi alla*

caso, cui ha dato ampio risalto la stampa anche per possibili inferenze con questioni di rilievo politico e di evidente attualità, nasce da una contestazione di manipolazione del mercato in conseguenza del comunicato al pubblico (agosto 2005) non (del tutto) veritiero relativo a una complessa vicenda finanziaria che ha visto quali attori la IFIL Investments s.p.a. e la Giovanni Agnelli & C. s.p.a. Il carattere falso del comunicato si ravvisava nella mancata menzione di un progetto di rinegoziazione, celato verosimilmente per evitare possibili effetti sul prezzo delle azioni Fiat. L’interessante decisione consta di settantacinque pagine, comprese quelle recanti un’opinione separata (in parte concordante e in parte dissenziente). Era accaduto che era stato attivato e portato a termine un procedimento amministrativo davanti alla CONSOB (con decisione impugnata davanti alla corte di appello di Torino e divenuta esecutiva a seguito di rigetto della cassazione). Si era poi altresì proceduto penalmente, con procedimento che aveva visto Gabetti e Grande Stevens condannati nei giudizi di merito (la Corte di cassazione, poi, ha dichiarato la prescrizione dei reati contestati). Il ricorso davanti ai giudici di Strasburgo aveva a oggetto la violazione dell’art. 6 Cedu sotto il profilo del contrasto del procedimento amministrativo davanti alla CONSOB con il principio del giusto processo (sotto diversi profili: mancanza del contraddittorio; mancata pubblicità del procedimento) nonché per violazione del divieto del “ne bis in idem”, sancito nell’art. 4 del Protocollo n. 7 alla convenzione europea (con riferimento al procedimento e alla condanna penali successivamente intervenuti dopo il procedimento e la sanzione amministrativi). Su quest’ultimo punto merita rilevare che il Governo italiano aveva eccepito la riserva apposta dall’Italia al momento della firma del Protocollo n. 7 alla Cedu, che limitava l’applicazione del divieto alla materia penale: l’art. 4 si applica solamente alle infrazioni, alle procedure e alle decisioni che siano qualificate come penali dalla legge italiana. Al riguardo la Corte europea ha rilevato che la genericità della riserva stessa non permette di individuare con precisione gli ambiti di pertinenza, con conseguente compromissione del principio di certezza del diritto.

Contra, però, quasi in “retromarcia” cfr. Corte EDU, Grande Camera, *A. e B. c. Norvegia*, nn. 24130/11 29758/11 del 15.11.2016: “I due ricorrenti (cittadini norvegesi e residenti l’uno in Norvegia e l’altro negli USA) erano stati perseguiti per il medesimo fatto di violazione tributaria tanto sul piano penale quanto sul piano fiscale. Da qui il ricorso proposto davanti alla Corte europea. La Corte non contesta che i fatti siano, nella loro materialità, analoghi (si comprende dalla motivazione: gli stessi) tuttavia conclude in senso difforme da quanto ci si sarebbe aspettati, specie dopo la sentenza Grande Stevens c. Italia. In sostanza i giudici di Strasburgo non escludono la compatibilità con l’art. 4 del Protocollo n. 7 di un sistema che consenta l’introduzione di procedimenti (amministrativo/fiscale e penale) “paralleli” (e quindi non “consecutivi”) sempre che sussistano alcune condizioni quali ad esempio una chiara distinzione tra i beni giuridici rispettivamente protetti dalle diverse norme, la possibilità per i consociati di prevedere lo svolgersi delle eventuali concorrenti procedure. Nel caso di specie la Corte ha rilevato che lo svolgimento di un “doppio” procedimento (fiscale e penale), con la conseguente possibilità di infliggere sanzioni diverse e separate era prevedibile da parte dei ricorrenti. In particolare, alla Corte è parsa rilevante la circostanza della sussistenza di una stretta connessione tra i due procedimenti, sia dal punto di vista della loro contemporaneità sia dal punto di vista fattuale (dei fatti presi in considerazione). Anche l’entità complessiva della sanzione irrogata costituisce elemento tenuto presente. Infine, la Corte ritiene significativa la circostanza che, nella vicenda specifica, le prove raccolte in un procedimento siano state utilizzate anche nell’altro procedimento; così evidenziando una fenomenologia processuale in qualche modo “complessa”, tale da non essere riconducibile alla classica ipotesi vietata dal principio *ne bis in idem*. Da qui la valutazione circa la non violazione della Convenzione (Protocollo n. 7)”.

condanna medesima”. In sostanza, questa determinazione ha dato una stretta alla durata dell’inibizione *ex* articolo 9 della legge n. 41/2007 in relazione alla sentenza di condanna, escludendo al contempo che vi potesse essere un ulteriore periodo di allontanamento dagli stadi dopo la scadenza del D.A.SPO. “questorile” e chiarendo che “*la tessera del tifoso non può essere altresì temporaneamente rilasciata a coloro che sono attualmente sottoposti a D.A.SPO., per tutta la durata del provvedimento stesso*”. La normativa è stata in tal senso adeguata dall’articolo 3 del D. L. n. 119 del 22/8/2014, il quale, in riferimento all’articolo 9, comma 1, della legge n. 41/2007 ha inserito l’inciso «, nel corso degli ultimi cinque anni,» dopo le parole «ovvero a soggetti che siano stati, comunque, condannati».

6. I reati da stadio

Ulteriore riflessione meritano i reati da stadio. Questi, infatti, in un’ottica di deterrenza e neutralizzazione sono tutti (o quasi) strutturati come fattispecie di pericolo, con relativa anticipazione dell’intervento penale.

6.1 Il reato proprio del soggetto destinatario del daspo (art. 6 co 6 L. n. 401/1989).

La disposizione in commento contempla un reato di pericolo astratto⁴²⁷, il cui disvalore è rappresentato dalla mera disobbedienza⁴²⁸ alle prescrizioni impartite dall’autorità competente a protezione dei beni giuridici superindividuali dell’ordine e della sicurezza pubblica.

Ancora, si tratta di un reato proprio, in quanto può essere commesso soltanto da colui il quale sia destinatario del provvedimento questorile. È fattispecie punita a titolo di dolo ed è, appunto, interessante notare come tale fattispecie sia dalla novella del 2001 trasformata da contravvenzione in delitto, di qui la necessità del dolo.

In particolare, “il contravventore alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 euro a 40.000 euro”. In altri termini, chi viola il divieto di accesso del questore e/o non si presenta negli orari e nei giorni stabiliti

⁴²⁷ Sulla incompatibilità tra le fattispecie di pericolo astratto e la funzione rieducativa della pena cfr. S. Moccia, *Diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 2006, pp. 185 e ss.

⁴²⁸ Sul rischio di trasformare i reati di pericolo astratto in illeciti di mera disobbedienza con inevitabile *vulnus* al cd. principio di offensività cfr. M. Gallo, *I reati di pericolo*, in Foro penale, 1969, p. 8. E. MUSCO, *L’illusione penalistica*, Milano 2004, p. 55 ss. e, in particolare, p. 59.

presso gli uffici di p.g., per ciò solo, integra il delitto *de quo*. Come si è già avuto modo di chiarire, è necessario che al soggetto sia stato già regolarmente notificato il divieto del questore, presumendosi l'esposizione al pericolo di lesione del bene giuridico tutelato, l'ordine pubblico, a causa della semplice inosservanza delle prescrizioni. Non rileva, ad esempio, che il preposto – non presentandosi presso l'ufficio o il comando di polizia – non abbia partecipato ad alcuna manifestazione sportiva. Tale presunzione si regge, ad onor del vero, sulla facoltà riconosciuta dal comma 8 dello stesso art. 6 al soggetto interessato, ai sensi del quale questi può comunicare allo stesso ufficio o comando di cui al comma 2 il luogo di privata dimora o altro diverso luogo nel quale sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni sportive, venendo, se del caso, autorizzato a ciò dal questore per gravi e comprovate esigenze.

Dal tenore letterale della disposizione si evince che, in assenza di comunicazione e conseguente autorizzazione, la semplice inosservanza dell'obbligo di comparizione integra il reato di cui al comma 6. Ancora una volta è la giurisprudenza a stemperare il rigore del dettato normativo. La suprema Corte di Cassazione⁴²⁹, infatti, chiarisce che in tema di misure per il contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive, non è configurabile il reato di cui all'art. 6, commi 2 e 6, legge 13 dicembre 1989, n. 401, qualora la persona sottoposta all'obbligo di presentazione presso l'ufficio di pubblica sicurezza competente in concomitanza con una manifestazione sportiva ometta di dare tempestiva comunicazione all'autorità preposta al controllo del proprio impedimento a presentarsi per motivi di salute.

Il giudice di legittimità ha osservato che la fattispecie criminosa in discorso, ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 2 e 6 dell'art. 6 legge n. 401 del 1989 tipizza una sola condotta consistente nella violazione dell'obbligo di presentarsi nel giorno e nell'ora indicati presso l'ufficio di polizia prestabilito. Con la conseguenza che non può accordarsi la patente di tipicità penale anche alla condotta del soggetto su cui grava l'obbligo di presentazione, nel caso di impossibilità ad adempiere e ove non proceda ad informare tempestivamente l'autorità di polizia preposta al controllo. Diversamente opinando, ha osservato il giudice della nomofilachia, tale modo di incedere ermeneutico veicolerebbe un grave *vulnus* al principio di tipicità della fattispecie delineato agli artt. 25 Cost. e 2 c.p.

⁴²⁹ Cass. Pen., Sez. III, sentenza del 14/09/2020, n. 31178.

Sulla scorta di tale considerazione di analisi strutturale del reato il Giudice di legittimità ha censurato altresì la decisione del giudice del merito di non acquisire il certificato medico, trattandosi di decisione fondata sul presupposto che anche l'eventuale esistenza di impedimenti per motivi di salute dell'imputato a recarsi in questura non avrebbe escluso il reato avendo l'imputato omesso di informare tempestivamente l'autorità di polizia preposta al controllo; obbligo informativo, come analizzato, non rientrante nei tasselli di tipicità strutturale della fattispecie incriminatrice.

In conclusione, prosegue la Corte di legittimità, rilievo decisivo avrebbe rivestito l'accertamento della natura dell'impedimento al fine di constatare o meno l'operatività in concreto di una situazione di caso fortuito o di forza maggiore, che esclude la punibilità a termini dell'art. 45 c.p.

6.2 Lancio di materiale pericoloso, scavalco e invasione di campo (art. 6 bis L. n. 401/1989)

Proseguendo, il comma 1 dell'art. 6 *bis* prevede il reato di lancio di materiale pericoloso. Trattasi, come si è già avuto modo di evidenziare, di un c.d. reato di pericolo concreto. Sul punto la giurisprudenza di merito⁴³⁰ ha precisato che non integra la fattispecie del reato punito e previsto dall'art. 6 *bis* la condotta di chi lanci oggetti che non si identifichino come pericolosi ed atti a creare pericolo per le persone, come nel caso del lancio di una sedia ed un secchio di plastica che finiscano senza colpire nessuno tra la pista d'atletica ed il terreno di gioco.

Recentemente, però, è intervenuta la Corte di Cassazione⁴³¹ chiarendo che persino il lancio della bottiglietta contenente acqua crea pericolo per le persone presenti in campo.

Ciò che rileva, infatti, non è tanto se qualcuno si fa male o meno, ma è l'astratta possibilità che da tale condotta possa derivare un danno⁴³². Rilevanti, in questa ottica, le

⁴³⁰ Tribunale di Grosseto, Sent. 9 febbraio 2007, n. 90, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

⁴³¹ Cass. Pen., Sez. III, 8 marzo 2016, n. 17100, pubblicata sulla banca dati "De Jure".

⁴³² Mentre nei "reati di danno" per la realizzazione del fatto tipico è necessaria l'effettiva lesione del bene giuridico, nei reati di pericolo è sufficiente il pericolo di un danno come risultato della condotta. Il legislatore, pertanto, avrebbe ritenuto che per la perfezione del reato di pericolo sia sufficiente l'obiettivo "tendenza" verso la realizzazione del pieno illecito, ma anche in queste ipotesi la consumazione si avrebbe con la produzione di un danno all'oggetto della condotta: così, ad esempio, un delitto contro l'ambiente si perfezionerebbe con la violazione di una norma giuridica, di un divieto o di un provvedimento diretti alla tutela dell'ambiente, ma si consumerebbe materialmente solo con l'effettiva produzione di effetti dannosi per l'ambiente. La dottrina è poi solita distinguere i "reati di pericolo" in "reati di pericolo

“circostanze di tempo e di luogo dell’azione, che”, evidenziano i giudici, “era stata posta in essere all’interno di uno stadio calcistico, durante la disputa di una importante partita con evidente affluenza di persone”.

Ciò consente di ritenere certa “la messa in pericolo dell’incolumità fisica delle persone presenti alla competizione sportiva”⁴³³. Gli oggetti, quindi, il cui lancio è vietato vengono in un primo momento specificati e consistono in razzi, bengala, fuochi d’artificio, petardi, strumenti per l’emissione di gas visibile, oppure bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante.

Successivamente nella parte finale della disposizione in oggetto viene introdotta una formula generica tale da comprendere qualsiasi oggetto contundente atto ad offendere, anche la bottiglietta contenente l’acqua.

Il comma 2, poi, disciplina due figure contravvenzionali caratterizzate da un pericolo concreto per la pubblica incolumità: lo scavalco e l’invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive, come si è già visto *supra*. Corre l’obbligo di ricordare qui soltanto che anche tali fattispecie sono connotate da un’anticipazione della tutela penalistica, se pure ancorata ad un pericolo concreto. Ebbene, lo scavalco o l’invasione di campo, come accade per il lancio di materiale pericoloso, non possono essere puniti in quanto tali come reato, ma è necessario che sussista un pericolo concreto per le persone.

6. 3 Possesso di artifici pirotecnici (art. 6 *ter* L. n. 401/1989)

Il delitto di cui all’art. 6 *ter* è probabilmente il più problematico in termini di compatibilità con il fondamentale principio di offensività. Il reato *de quo* è quello che in dottrina si definisce reato di sospetto, che pertanto fa scattare l’intervento penale sulla base di un mero sospetto tipizzato dal legislatore. In ipotesi di tal fatta la soglia di rilevanza penale arretra considerevolmente e scema altrettanto consistentemente l’offensività e la

concreto o effettivo” e “reati di pericolo astratto o presunto”. Secondo G. FIANDACA ed E. MUSCO, in *Diritto penale. Parte Generale*, Bologna, Zanichelli, 2016, pagg. 214 ss, nei reati di pericolo concreto il pericolo è elemento costitutivo della fattispecie incriminatrice, ragion per cui spetta al giudice, in base alle circostanze concrete del singolo caso, accertarne l’esistenza. Invece, nei reati di pericolo astratto si presume, in base ad una regola di esperienza, che al compimento di certe azioni si accompagna l’insorgere di un pericolo. In tal caso il Legislatore penale fa a meno di inserire il pericolo tra i requisiti espliciti della fattispecie incriminatrice e si limita a tipizzare una condotta, dal cui compimento tipicamente o generalmente si accompagna la messa in pericolo di un determinato bene, dispensando il giudice da ogni ulteriore accertamento.

⁴³³ Cass. Pen., Sez. III, 8 marzo 2016, n. 17100, punto 2, considerato in diritto.

materialità della fattispecie. La tenuta costituzionale di tale fattispecie – come le altre di sospetto presenti nel nostro ordinamento – dipende dalla ragionevolezza della presunzione che è ideata a monte dal legislatore. Deve, in altri termini, rispondere all'*id quod plerumque accidit*, nel nostro caso, l'assunto in forza del quale, se si posseggono, nei tempi e nei luoghi indicati dalla norma, artifici pirotecnici ovvero mazze, bastoni o altri oggetti atti ad offendere, si è pronti ad utilizzarli e quindi si è pericolosi. Tale sospetto fonda la pericolosità penalmente rilevante.

Pertanto, può dirsi che la fattispecie di possesso ingiustificato di artifici pirotecnici presenta molte analogie con la fattispecie di cui all'art. 707 c.p. che punisce il possesso ingiustificato di chiavi alterate o di grimaldelli. Con riferimento al delitto in commento, però, il legislatore è andato addirittura oltre, perché se per configurarsi la contravvenzione all'art. 707 c.p. è richiesto lo status di condannato dell'agente, tale requisito non è necessario per la configurabilità del possesso di artifici pirotecnici.

6.4 Il divieto di striscioni e cartelli incitanti alla violenza

Ancora, l'art. 2-bis del d.l. n. 32 del 2007, introdotto con la legge di conversione n. 41 del 2007, prevede una fattispecie di natura contravvenzionale atta a sanzionare il crescente fenomeno dell'esposizione di cartelli inneggianti alla violenza all'interno degli impianti sportivi.

La norma risulta chiaramente indeterminata e con riferimento alla condotta vietata e per il bene oggetto di tutela e pone ulteriori problemi interpretativi laddove vieta striscioni e cartelli che incitino o che contengano ingiurie o minacce.

Viene in evidenza, infatti, una questione interpretativa relativamente all'art. 6 l. n. 401 del 1989 laddove prevede la facoltà per il questore di disporre il D.A.SPO. anche a carico di coloro che abbiano inneggiato, incitato o indotto alla violenza, e cioè l'esatto significato da attribuire al termine "incitamento alla violenza".

L'orientamento prevalente in dottrina e in giurisprudenza ritiene che l'incitamento, l'inneggiamento e l'induzione alla violenza richiedano, affinché possano dirsi integrati, una specifica istigazione alla violenza idonea a turbare la normale tranquillità e il decorso della manifestazione sportiva. In base a ciò sono escluse da tali ipotesi le offese e le mere provocazioni e, in generale, tutte le forme di induzione indiretta alla violenza.

E' utile, infine, tener presente un recente orientamento della giurisprudenza, confermato dalla Cassazione⁴³⁴, per cui, partendo dal fondamentale presupposto che il delitto di istigazione a delinquere è reato di pericolo concreto e non presunto, l'esaltazione di un fatto di reato o del suo autore non è di per sé punibile, a meno che non integri un comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti, il cui accertamento, riservato al giudice di merito, non è censurabile in sede di legittimità se correttamente motivato.

6.5 Alcune riflessioni sui “reati da stadio”

Rilevate le singole criticità, è possibile ora effettuare un discorso più ampio e generale sui “reati da stadio”, in particolare su quelli connotati da un'anticipazione della tutela sopra individuati.

Ebbene, oltre ad essere un chiaro indice della presenza di uno schema del tipo di quello del diritto penale del nemico, ciò offre il destro ad ataviche censure di una certa dottrina.

Con maggiore sforzo esplicativo, la funzione di integrazione sociale che la pena deve necessariamente spiegare ai sensi dell'art. 27 della Costituzione mal si concilia con l'utilizzo, all'interno del sistema penale, di fattispecie di pericolo astratto. Si tratta di ipotesi la cui consumazione non prevede né la causazione di un danno né la creazione di un reale pericolo per il bene in questione. Ciò rende difficilmente percepibile il disvalore del fatto, sia per la generalità dei consociati, sia per l'eventuale reo, che potrà non rendersi affatto conto, all'atto dell'inflizione e dell'esecuzione della sanzione, dell'estrema gravità della sua condotta, la quale sola giustificerebbe l'intervento penale (c.d. *extrema ratio*).⁴³⁵

C'è chi, pertanto, dando seguito coerentemente a questa linea di pensiero ritiene che per le ipotesi di pericolo astratto sia giusto procedere ad una depenalizzazione⁴³⁶. All'illecito amministrativo ben si collegherebbe un'articolata gamma di efficaci sanzioni.

A maggior ragione, del tutto incompatibili con le prospettive dell'integrazione sociale appaiono anche i reati c.d. di sospetto. Essi trovano la loro ragion d'essere

⁴³⁴ Cass. Pen., Sez. I, sentenza n. 26907 del 2001, pubblicata sulla banca dati “De Jure”.

⁴³⁵ S. MOCCIA, *Diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 185

⁴³⁶ S. MOCCIA, *Diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 186

unicamente in un diritto penale “sintomatico”, che valorizza le condizioni individuali e quindi, sul piano fattuale, gli atti meramente preparatori.

Va ricordato che il rispetto del rapporto di proporzione tra fatto e sanzione realizza un presupposto essenziale perché il reo possa in qualche modo considerare, in fase di esecuzione, la restrizione della sua libertà non come un sopruso da parte dello Stato. Qualunque tecnica di trattamento risocializzante non potrà che risultare inefficace, se la libertà del singolo viene ad essere esposta oltre i limiti della ragionevolezza⁴³⁷.

Queste riflessioni ben si attagliano alle fattispecie di cui sopra, tutti reati di pericolo, alcuni di pericolo astratto e di sospetto. A ben vedere, le cornici edittali dei reati *de quibus* - nonostante la lontananza osservabile tra la loro consumazione ed un’effettiva lesione del bene giuridico tutelato – ci restituiscono pene “alte”. Queste sono da considerare tali anche alla luce del nuovo disposto dell’art. 131 *bis* c.p.

6.6 I reati da stadio e l’art. 131 *bis* c.p.

Come si è avuto modo di osservare, il decreto sicurezza *bis* ha interpolato l’art. 131 *bis* c.p. prevedendo che “l’offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per delitti, puniti con pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive [...]”.

Nonostante la c.d. riforma Cartabia abbia modificato le condizioni di applicabilità della causa di non punibilità in parola – sostituendo il parametro del massimo edittale non superiore a cinque anni con quello del minimo edittale non superiore a due anni di pena detentiva – la disciplina relativa ai delitti commessi in occasione o a causa di manifestazione sportive è rimasta invariata.

Ciò impone delle riflessioni. La previsione vuole incontrovertibilmente escludere dall’applicabilità dell’art. 131 *bis* c.p. quasi tutti i reati da stadio sopra analizzati e fuori dall’ambito di applicabilità a causa dei massimi edittali superiori al limite individuato dalla norma. La discriminazione è evidente e si nutrono seri dubbi circa la ragionevolezza della stessa. Creare un doppio binario, non consentendo la valutazione in concreto della particolare tenuità dell’offesa, ci sembra in contrasto con quello stesso *trend* inaugurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 156 del 21 luglio 2020, che ha consentito

⁴³⁷ S. MOCCIA, *Diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 189

l'applicazione della causa di non punibilità in parola ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale (espreso) di pena detentiva. La Corte, appunto, valorizzava l'aspetto per cui una fattispecie che ha un minimo edittale particolarmente basso (l'oggetto della pronuncia ha riguardo al minimo legale previsto dagli artt. 23 e 25 c.p.) può ragionevolmente palesarsi in forme scarsamente offensive e quindi compatibili con l'istituto di cui all'art. 131 *bis* c.p.

Appunto, non è un caso che la penna del legislatore nell'ambito della c.d. riforma Cartabia abbia ridisegnato l'ambito applicativo dell'art. 131 *bis* c.p. proprio avendo riguardo al minimo edittale.

Riteniamo, quindi, che sia certamente da rimeditare questa scelta del legislatore, prima di introdurre (decreto Salvini) e poi di tenere ferma questa eccezione (riforma Cartabia) alla luce di quanto sopra esposto. In particolare, a titolo esemplificativo, si presti attenzione al reato di cui al comma 6 dell'art. 6 o ancora a quello di cui all'art. 6 *ter* della legge n. 401/1989. Questi reati, il primo di pericolo astratto ed il secondo di sospetto (vedi *supra*), possono certamente manifestarsi con condotte connotate da un'offensività evanescente. Ebbene, l'irragionevolezza del limite edittale di cui all'art. 131 *bis* c.p. si nota qui con evidenza: ai reati in parola, già caratterizzati da una notevole anticipazione della tutela, non sarà applicabile la causa di non punibilità in quanto puniti entrambi fino a tre anni di reclusione. La disposizione è informata ad una logica di deterrenza e di pura neutralizzazione, che da sola giustificerebbe l'esclusione dei reati "da stadio" dall'ambito applicativo dell'esimente.

Riteniamo auspicabile un'espunzione di tale eccezione dal testo dell'art. 131 *bis* c.p., di talchè sia possibile far riespandere la disciplina generale che prevede come condizione di applicabilità un minimo edittale di pena detentiva non superiore a due anni.

Capitolo secondo

I profili processuali

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Il procedimento di convalida della prescrizione dell'obbligo di presentazione alla polizia; 3. Il giudizio direttissimo "atipico"; 4. La flagranza differita; 5. La necessità di un differente approccio: modelli esteri e riflessioni conclusive; 5.1 Il modello inglese; 5.2 I *Fanprojekte* ed il virtuoso modello tedesco; 5.3 Osservazioni conclusive.

1. Premessa

L'eccezionalità del micro-sistema autonomo che abbiamo cercato di delineare, imperniato sul "tifoso violento", si coglie anche dal punto di vista degli istituti processuali, come sopra rilevato.

Sebbene riteniamo che fintanto che l'attuale costituzione repubblicana sarà in vigore, un ordinamento come il nostro non può ammettere la figura del "nemico" o del "combattente nemico"⁴³⁸, da neutralizzare con ogni mezzo, dobbiamo ribadire quanto nelle parti precedenti dell'elaborato è stato evidenziato: esiste un folto numero di eccezioni anche dal punto di vista processuale che avvalorano la tesi secondo cui il tifoso violento è un nemico dello Stato.

In questa parte dell'elaborato intendiamo declinare prospettive di riforma che riconducano nell'alveo del diritto penale costituzionalmente orientato anche la disciplina processualistica inerente alla materia *de qua*.

Acquista al riguardo importanza centrale il principio di proporzionalità inteso nella sua versione processualistica come criterio per misurare il grado di comprimibilità dei diritti individuali.⁴³⁹ Esso si articola nei tre sotto-criteri della idoneità, necessità e proporzione in senso stretto. In particolare, il sacrificio imposto alla persona dev'essere idoneo a perseguire lo scopo previsto dalla norma processuale; dev'essere altresì necessario per

⁴³⁸ Cfr. R. ORLANDI, *Una giustizia penale a misura di nemici?*, in Rivista Italiano di Diritto e Procedura Penale fasc. n. 2/2020, p. 719.

⁴³⁹ Per la concettualizzazione di questo criterio siamo debitori alla giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht che - già a partire dalla sua iniziale attività negli anni '50 del secolo scorso - ne ha fatto il perno di ogni valutazione circa la legittimità delle norme processuali volte a limitare diritti individuali. Per un esauriente resoconto di questa evoluzione giurisprudenziale si veda M. DUMBS, *Die Entwicklung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in der echtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Freiburg im Breisgau, Wissenschaft & Öffentlichkeit, 2015.

raggiungere quello scopo (vale a dire, fra diversi mezzi egualmente idonei la scelta deve cadere su quello meno afflittivo); infine, il mezzo usato dev'essere proporzionato alla gravità del fatto da perseguire: ci si astiene dall'infliggere taluni sacrifici alla libertà individuale, se il reato da accertare è di modesta gravità (ciò che spiega, ad esempio, la scelta del legislatore italiano di escludere - in linea generale - la custodia cautelare in carcere e l'intercettazione di comunicazioni per reati sanzionati con pene edittali inferiori a cinque anni). In breve, le "normative di contrasto" sono riconoscibili per le compressioni particolarmente incisive da esse imposte ai diritti individuali. Sensibili alle idee che circolano intorno ai gravi fenomeni delinquenziali da contrastare, esse costituiscono la parte mobile e mutevole della procedura penale (intesa sia come insieme di regole normative, sia come complesso di pratiche giudiziarie e di polizia).

In questo senso ed a titolo esemplificativo, l'orientamento al diritto penale d'autore emerge con particolare evidenza nel procedimento di prevenzione *ante o praeter delictum*. Siamo in presenza di un'attività, tipicamente di polizia che, nel corso dei decenni, si è andata sempre più intrecciando con forme di controllo sociale proprie del diritto e del processo penale.

In breve, nell'intreccio che si è andata stabilendo (e sempre più rafforzando) fra procedimento di prevenzione e procedimento penale è principalmente ravvisabile un cedimento al diritto penale d'autore.

2. Il procedimento di convalida della prescrizione dell'obbligo di presentazione alla polizia

Tanto premesso, riprendendo la disciplina di convalida dell'obbligo di comparizione, si è già visto (v. Parte II) come le misure di cui al comma 1 e di cui al comma 2 dell'art. 6 – rispettivamente il divieto di accesso puro e la prescrizione accessoria dell'obbligo di comparizione – abbiano natura giuridica diversa ed incidano la prima sulla libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e la seconda sulla libertà personale (art. 13 Cost.). Da qui il differente regime: la convalida del giudice è richiesta soltanto per l'obbligo di comparizione di cui al comma 2 ed appunto il giudice ha cognizione limitata a questa prescrizione. Si è pure chiarito che, in caso di mancata convalida dell'obbligo di presentazione alla p.g., la

misura interdittiva di natura amministrativa (il divieto di accesso, il c.d. daspo semplice) resta efficace, non venendo travolta dalla statuizione del giudice.

Si è parimenti evidenziato che la procedura di convalida contempla un contraddittorio puramente cartolare, provvedendo il giudice *de plano*, pur nel rispetto dei termini dilatori.

Ebbene, tanto premesso,⁴⁴⁰ ci si intende soffermare su alcuni aspetti che riteniamo critici della disciplina *de qua*.

In particolare, una certa dottrina ha criticato la previsione in forza della quale il gip decide *inaudita altera parte*, evidenziando che la “previsione di un’udienza in seno al procedimento di convalida rappresenti uno strumento che consenta di coniugare in maniera equilibrata le imprescindibili esigenze difensive dell’interessato (...) con le non meno importanti finalità di prevenzione generale e speciale (...) che la normativa antiviolenza negli stadi intende perseguire (...)”⁴⁴¹

Se è vero 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 preliminari⁴⁴², in modo che sia così garantito il contraddittorio,⁴⁴³ detta soluzione non è stata da taluni ritenuta soddisfacente e non ha mancato di suscitare forti perplessità. Lascia, infatti, insoluti una serie di aspetti problematici: il modello della convalida, nella sostanza salvato dalla Corte costituzionale,⁴⁴⁴ – tenuto conto delle esigenze di “celerità nell’applicazione della misura” – non richiede l’intervento obbligatorio del difensore (oltre a non essere di fatto concretamente esercitabile, al di là del possibile intervento cartolare).

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

⁴⁴⁰ Per un’analisi più approfondita della disciplina si rimanda alla Parte II.

⁴⁴¹ GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi* cit., p. 16.

⁴⁴² 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.

⁴⁴³ CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo* cit., p. 345.

⁴⁴⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 144/1997. Appunto, 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 conteneva l’avviso all’interessato della facoltà di presentare (personalmente o tramite il difensore) memorie o deduzioni al g.i.p., con il che l’effettività e l’integralità del diritto di difesa – come è stato osservato da autorevole dottrina (Gazzaniga, Pace, Santacroce) – pure proclamate, finiscono per presentarsi in una forma comunque piuttosto tenue.

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"⁴⁴⁵, 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.

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 esecutivo; una distinzione tra provvedimenti "provvisori" (immediatamente esecutivi) e "definitivi", con termini meno ristretti, avrebbe infatti consentito di assicurare una più adeguata tutela del diritto di difesa, senza sacrificare le esigenze che hanno ispirato l'adozione delle misure anti violenza⁴⁴⁶.

In questo senso, è stato evidenziato che la procedura di convalida in parola potrebbe presentare profili di illegittimità costituzionale ex art. 117 comma 1 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

È noto che, in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la regola fissata dall'art. 6 par. 1 CEDU, secondo la quale ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata in udienza pubblica, o quantomeno ha diritto di poterne chiedere la celebrazione in pubblico, tollera alcune eccezioni per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non innescano controversia su fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi⁴⁴⁷.

È parimenti noto che ciò trova applicazione nel caso di accuse qualificabili come "penali" nella lata accezione fornita dalla Corte Europea, ossia, anche con riferimento all'ordinamento italiano, anche oltre i confini tracciati dalla legge nazionale per la materia penale⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ PACE, *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi*, cit., p. 1585; cfr. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368

⁴⁴⁶ GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza* cit., p. 1368.

⁴⁴⁷ Corte europea diritti dell'uomo, Grande Chambre, 23 novembre 2006, Jussila c. Finlandia, pubblicata sul sito istituzionale della Corte Edu www.hudoc.echr.coe.int

⁴⁴⁸ Sul tema delle accuse "latamente penali" e sull'allargamento delle garanzie della CEDU agli illeciti penal-amministrativi cfr. Corte europea diritti dell'uomo, sez. II, 04/03/2014, n. 18640, Grande Stevens c. Italia, pubblicata sul sito istituzionale della Corte Edu www.hudoc.echr.coe.int. In questo celeberrimo caso la Corte europea ha riconosciuto la violazione dell'art. 6 della convenzione (e del Protocollo n. 7, art. 4) in tema di illeciti di abusi di mercato per

Ora, se si volge lo sguardo alle decisioni della Consulta in punto di legittimità dell'udienza in camera di consiglio con cui si adottano misure di prevenzione personali, a fronte del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, costituzionalmente rilevante anche in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione, art. 6 par. 1 CEDU, si rileva che tale principio ha inciso sulla declaratoria di illegittimità costituzionale in relazione all'incidenza diretta, definitiva e sostanziale delle misure *de quibus* su beni dell'individuo costituzionalmente tutelati, quali la libertà personale, il patrimonio nella misura in cui le disposizioni di riferimento non contemplano la possibilità per l'interessato di chiedere un dibattito pubblico.

Per tali ragioni, ad esempio, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e l'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica⁴⁴⁹.

È ben vero che, nel caso del procedimento di convalida del DASPO da parte del G.i.p. non si tratta di applicare ma, appunto, di convalidare una misura di prevenzione già emessa dal questore, ma è di tutta evidenza che vale nella specie la *eadem ratio*, atteso che in questo caso addirittura la misura di prevenzione, anziché richiesta dall'autorità di

contrasto con il diritto al giusto processo e con il divieto del "ne bis in idem". Il caso, cui ha dato ampio risalto la stampa anche per possibili inferenze con questioni di rilievo politico e di evidente attualità, nasce da una contestazione di manipolazione del mercato in conseguenza del comunicato al pubblico (agosto 2005) non (del tutto) veritiero relativo a una complessa vicenda finanziaria che ha visto quali attori la IFIL Investments s.p.a. e la Giovanni Agnelli & C. s.p.a. Il carattere falso del comunicato si ravvisava nella mancata menzione di un progetto di rinegoziazione, celato verosimilmente per evitare possibili effetti sul prezzo delle azioni Fiat. L'interessante decisione consta di settantacinque pagine, comprese quelle recanti un'opinione separata (in parte concordante e in parte dissidente). Era accaduto che era stato attivato e portato a termine un procedimento amministrativo davanti alla CONSOB (con decisione impugnata davanti alla corte di appello di Torino e divenuta esecutiva a seguito di rigetto della cassazione). Si era poi altresì proceduto penalmente, con procedimento che aveva visto Gabetti e Grande Stevens condannati nei giudizi di merito (la Corte di cassazione, poi, ha dichiarato la prescrizione dei reati contestati). Il ricorso davanti ai giudici di Strasburgo aveva ad oggetto la violazione dell'art. 6 Cedu sotto il profilo del contrasto del procedimento amministrativo davanti alla CONSOB con il principio del giusto processo (sotto diversi profili: mancanza del contraddittorio; mancata pubblicità del procedimento) nonché per violazione del divieto del "ne bis in idem", sancito nell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla convenzione europea (con riferimento al procedimento e alla condanna penali successivamente intervenuti dopo il procedimento e la sanzione amministrativi). Su quest'ultimo punto merita rilevare che il Governo italiano aveva eccepito la riserva apposta dall'Italia al momento della firma del Protocollo n. 7 alla Cedu, che limitava l'applicazione del divieto alla materia penale: l'art. 4 si applica solamente alle infrazioni, alle procedure e alle decisioni che siano qualificate come penali dalla legge italiana. Al riguardo la Corte europea ha invece rilevato che la genericità della riserva stessa non permette di individuare con precisione gli ambiti di pertinenza, con conseguente compromissione del principio di certezza del diritto.

⁴⁴⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 93 del 2010, pubblicata in G.U. n. 11 del 17/03/2010.

pubblica sicurezza, è da questa direttamente adottata, sia pure sotto la condizione della convalida da parte dell'autorità giudiziaria.

Naturalmente il profilo qui illustrato attiene – avendo riguardo alla disciplina vigente - unicamente all'ipotesi in cui il questore applichi all'interessato non solo il divieto di partecipazione a determinate manifestazioni sportive, ma altresì l'obbligo di presentarsi presso l'ufficio di polizia competente: obbligo, questo, ben più penetrante e incidente sulla libertà di movimento e sulla libertà personale del soggetto destinatario della misura.

In realtà noi riteniamo che – per quanto non costituzionalmente imposto – sia auspicabile un'estensione dell'obbligo di convalida da parte del giudice anche alla prescrizione di cui al comma 1 (c.d. daspo semplice). Ciò, da una parte, consentirebbe di superare quella illogicità in forza della quale resta fermo il divieto di accesso (comma 1) anche in caso di mancata convalida da parte del gip dell'obbligo di comparizione e, dall'altra, riconoscerebbe maggiori garanzie al soggetto interessato, comunque ristretto in maniera consistente sia pure rispetto alla sua libertà di circolazione.

Infatti, 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 non si riverberi 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 legittimante⁴⁵⁰. Chiaramente, una volta esteso il sindacato del gip alla prescrizione di cui al comma 1 in sede di convalida della prescrizione di cui al comma 2, per evitare ingiustificate disparità, dovrà essere prevista la convalida del giudice per il c.d. daspo semplice anche se applicato da solo e quindi senza la prescrizione accessoria dell'obbligo di comparizione.

In conclusione, siamo persuasi che il procedimento di convalida debba svolgersi ad un'udienza *ad hoc* con la necessaria presenza del difensore dell'interessato e che debba avere ad oggetto tanto la prescrizione di cui al comma 2 quanto quella di cui al comma 1. Soltanto in questo modo potrà dirsi effettivamente garantito il diritto di difesa (art. 24 Cost.) del preposto.

⁴⁵⁰ Cfr. LAUDI, *Si può vietare l'accesso allo stadio con provvedimento amministrativo* cit., pp. 1352 ss.; SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi* cit., pp. 206-210;

3. Il giudizio direttissimo “atipico”

Altra previsione “eccezionale” è quella che riguarda l’attivazione del giudizio direttissimo. Prima di rilevarne le criticità, corre l’obbligo di effettuare una premessa sui cc.dd. giudizi direttissimi “atipici”.

Con l'espressione «giudizio direttissimo atipico» si fa riferimento ai casi in cui il P.M. può promuovere il rito sulla base di presupposti differenti rispetto a quelli stabiliti, in via generale, dall'art. 449. Poiché si tratta di ipotesi in cui l'esercizio dell'azione penale prescinde dalle condizioni di evidenza prese in considerazione dalla disciplina ordinaria ed è collegata, invece, in sostanza, al tipo di reato perseguito, si parla anche di «giudizio direttissimo obbligatorio».

La ragione di tali scelte va ricercata, probabilmente, in vista delle esigenze, da un lato, di celerità e di "esemplarità" e, dall'altro lato, di ottenere provvedimenti amministrativi correlati (espulsione; divieto di accesso a manifestazioni sportive; revoca di autorizzazioni in materia di armi)⁴⁵¹. Per le ipotesi⁴⁵², tassativamente previste dalla legge, il giudizio direttissimo rappresenta il modulo processuale "ordinario" di esercizio dell'azione, potendo instaurarsi anche per l'imputato libero⁴⁵³ ed a prescindere dall'intervenuta convalida. Infatti, come già illustrato, la recente giurisprudenza ha evidenziato, ai fini dell'instaurazione del modello alternativo atipico *de qua*, la differenza tra giudizio di convalida e giudizio di merito, specificando che il giudice, da un lato, può intervenire sulla convalida solo se all'uopo compulsato dal P.M., e, dall'altro lato, deve

⁴⁵¹ In materia di immigrazione, per una completa panoramica, CAPUTO, *Immigrazione e procedimento penale*, in SPANGHER, *Trattato di Procedura Penale*, VII, *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di Garuti, I, Torino, 2011, 529 ss. Nonché sul modello atipico in generale, ANTINUCCI, *Tipologie atipiche di giudizio direttissimo e immediato*, in GIUNCHEDI (coordinato da), *La giustizia penale differenziata. I procedimenti speciali*, in GAITO, SPANGHER, *Il processo penale*, I, Torino, 2010, 855 ss.

⁴⁵² In tema di armi ed esplosivi (art. 12 bis, D.L. 8.6.1992, n. 306, come conv. dalla L. 7.8.1992, n. 356), in tema di reati per finalità di discriminazione razziale, etnica, nazionale o religiosa, o di genocidio (art. 6, 5° co., D.L. 26.4.1993, n. 122, conv. dalla L. 25.6.1993, n. 205); in tema di condotte violente in occasione di manifestazioni sportive (art. 8 bis, L. 13.12.1989, n. 401, inserito dall'art. 1, D.L. 20.8.2001, n. 336, conv. dalla L. 19.10.2001, n. 377, integrata dalla L. 4.4.2007, n. 41); in tema di violazione sull'immigrazione, in particolare l'inottemperanza dell'ordine di espulsione, di allontanamento e reingresso (artt. 12, 4° co., 13, 13° co. ter, 14, 5° co. quinquies, D.Lgs. 25.7.1998, n. 286 e successive integrazioni con L. 30.7.2002, n. 189, L. 12.11.2004, n. 271, L. 15.7.2009, n. 94), nonché le ipotesi previste e punite dagli artt. 235 e 312 c.p. (L. 24.7.2008, n. 125).

⁴⁵³ Cass, Sez. I, 13.1-27.4.2006, Aursulusei, in *Mass. Uff.*, 233937, con particolare riguardo allo straniero inottemperante all'ordine di espulsione del questore.

procedere al giudizio di merito atipico nei termini, anche in assenza di preventiva convalida dell'arresto⁴⁵⁴.

La atipicità si riflette anche in tema cautelare. Infatti, il decreto di citazione, a norma dell'art. 450, 2° co., tiene luogo del decreto che dispone il giudizio nell'ottica dei termini di durata cautelare, a norma dell'art. 303, 1° co., lett. a)⁴⁵⁵; tant'è che nell'ipotesi di annullamento della sentenza di patteggiamento, resa in conversione da direttissimo, per la determinazione dei suddetti termini, deve considerarsi la regressione del processo alla fase del giudizio di merito e non a quella delle indagini preliminari.⁴⁵⁶

In questa sede, occorre valutare se la normativa regolante i "casi e modi" del giudizio ordinario si estenda o meno al modello "atipico".

In giurisprudenza, assume particolare rilievo il problema riguardante proprio i termini entro i quali il giudizio direttissimo atipico può essere attivato, ossia se si possa o meno prescindere dai termini "ordinari". Occorre cioè stabilire se tale rito possa svolgersi, anche se al di fuori dei casi previsti dalla disciplina generale, con il rispetto o meno dei modi previsti dall'art. 449, con particolare riguardo ai limiti temporali. Ebbene, su tale aspetto, la Suprema Corte si è divisa poiché secondo un orientamento, con specifico riferimento al giudizio nei confronti di stranieri inottemperanti all'ordine di espulsione del questore, sarebbe consentito il ricorso al giudizio direttissimo nei confronti dell'imputato a piede libero anche decorso il termine previsto dall'art. 449, 4° co.⁴⁵⁷, secondo un altro orientamento⁴⁵⁸, con specifico riferimento ai reati in tema di detenzione e porto di armi e materiale esplosivo, la deroga si riferirebbe ai soli casi in cui il giudizio può essere instaurato, ma non ai modi e ai termini previsti dalla disciplina di ordine generale. Al secondo indirizzo aderisce anche, in tema di reati commessi nel corso di una manifestazione sportiva, un'altra pronuncia.⁴⁵⁹

Su tale questione si è inserita anche la Corte Costituzionale⁴⁶⁰ che, in tema di compatibilità del giudizio direttissimo atipico con i principi costituzionali in materia di diritto di difesa, rilevava che intanto si poteva razionalmente prescindere da situazioni di

⁴⁵⁴ Cass., Sez. I, 18.5-27.6.2011, in *DPP*, 2011, 9, 1082.

⁴⁵⁵ C., Sez. I, 7.4-14.6.2006, Cortese in *Mass. Uff.*, 234442; C., Sez. I, 29.11.2005-13.1.2006, Ali, in *Mass. Uff.*, 233379

⁴⁵⁶ Cass., Sez. I, 14.1.2008, in *CP*, 2009, 5, 2079

⁴⁵⁷ Cass., Sez. I, 16.11-5.12.2007, Patru, in *Mass. Uff.*, 238142

⁴⁵⁸ Cass., Sez. I, 30.5-12.7.2007, Zancanella, in *Mass. Uff.*, 237024; C., Sez. VI, 25.9-25.10.2006, Campi, in *Mass. Uff.*, 235652 e in *DeG*, 2006, 44, 71

⁴⁵⁹ Cass., Sez. VI, 25.9-25.10.2006.

⁴⁶⁰ C. Cost., ord., 5.6-14.6.2007, n. 199, in www.cortecostituzionale.it

evidenza della prova (in difetto di flagranza di reato), in quanto venisse quantomeno rispettata una stretta contiguità temporale tra fatto e giudizio. Altrimenti opinando, consentendo cioè al P.M. di procedere a giudizio direttissimo al di fuori di qualsivoglia limite temporale, si sarebbe certamente avuta una deroga costituzionalmente ingiustificata, con riguardo al diritto di difesa, rispetto alla disciplina generale. Non a caso, rileva la Consulta, eccezion fatta per le disposizioni in materia di immigrazione, per le quali, però, si tratta in buona misura di situazioni nelle quali è previsto l'arresto obbligatorio (dal che se ne dovrebbe desumere che - normalmente - in questi casi si procede con l'imputato detenuto e, quindi, con il rispetto dei termini previsti dall'art. 449, 1° co.), le norme in questione fanno sempre salva la necessità di particolari indagini necessarie per il caso concreto. Pertanto, se il legislatore consente di derogare al giudizio direttissimo atipico se è necessario esperire l'opportuna attività investigativa, ciò significa che il fattore temporale è stato preso in considerazione dal legislatore come ragione ostativa all'instaurazione del giudizio. Del resto, non avrebbe senso ritenere che la legge escluda il rito quando i tempi di indagine, condizionati dallo svolgimento della necessaria attività investigativa, comportino un dilatarsi dei tempi processuali, mentre si possa procedere anche a distanza di tempo dal fatto nonostante non vi sia stata nessuna ragione che precludesse di procedere in prossimità della commissione del reato. La necessità del rispetto del termine entro cui introdurre il rito, tra l'altro, pare trovare conferma nell'art. 452, 1° co., il quale stabilisce che «se il giudizio direttissimo risulta promosso fuori dei casi previsti dall'art. 449, il giudice dispone con ordinanza la restituzione degli atti al pubblico ministero». Tale norma, infatti, dettata per il rito direttissimo ordinario, include i "termini" per l'instaurazione nei "casi" e non nei "modi"⁴⁶¹.

Nonostante la prospettazione della Consulta, insiste ancora l'orientamento della Suprema Corte circa la possibilità di accedere al giudizio "obbligatorio" in assenza del termine previsto *ex lege*⁴⁶².

Ebbene, tanto premesso, ci sembra evidente che sia da preferire quantomeno quell'orientamento maggiormente garantista espresso dalla Corte costituzionale. In realtà, consideriamo auspicabile un'abrogazione dell'art. 8 *bis* L. n. 401/1989 sulla scorta di un plurimo ordine di ragioni.

⁴⁶¹ Cass., Sez. I, 8.1.2003, Corsetto, in *Mass. Uff.*, 224224

⁴⁶² Cass., Sez. I, 13.5.2009, in *Mass. Uff.*, 244514; C., Sez. I, 17.9.2008, in *CP*, 2010, 1, 271

La disposizione ha carattere simbolico/deterrente e più volte nel corso dell'elaborato si è precisata la nostra posizione circa l'uso strumentale del diritto penale, tanto sostanziale quanto processuale.

Ancora, la disposizione – nonostante sia correttamente interpretata in termini restrittivi da una certa giurisprudenza – si espone comunque al rischio di indebiti *revirement* che contrarrebbero ulteriormente le garanzie processuali del “tifoso”.

Non riteniamo che la previsione di un rito direttissimo “atipico” sia rispettoso del principio di proporzionalità processuale, alla luce della varietà dei “reati da stadio”, molti dei quali connotati da scarso disvalore, come si è visto.

Infine, corre l'obbligo di considerare che nella materia *de qua* le ipotesi in cui è possibile procedere all'arresto sono eccezionalmente ampie: ci si riferisce alle ipotesi di c.d. *flagranza differita* ed a quelle in cui si prescinde dai limiti edittali ai sensi dell'art. 8 co. 1 *bis* L. n. 401/1989. Pertanto, basterebbe aver riguardo a queste – oltre a quelle in cui è consentito l'arresto secondo la disciplina generale - per azionare il giudizio direttissimo più spesso del solito, facendo comunque applicazione delle norme “generali” e riconducendo nell'ambito della tipicità il giudizio direttissimo per i cc.dd. “reati da stadio”.

4. La flagranza differita

Probabilmente l'istituto processuale qui più discusso e criticato è la c.d. *flagranza differita*. Per la disciplina si rimanda alla Parte II, intendiamo ora evidenziarne le criticità.

Già nel corso dei lavori parlamentari che portarono all'introduzione del discusso istituto emersero perplessità anche gravi da parte di diversi esponenti politici e, all'indomani dell'entrata in vigore dell'istituto, l'Unione Camere Penali Italiane ribadì in un comunicato stampa che esso si poneva in stridente contrasto con l'articolo 13 della Costituzione.

Inizialmente la misura era stata adottata in via provvisoria, fino al 30 giugno 2005. Poi fu prorogata di due anni, ossia fino al 30 giugno 2007, con D.L. n. 115/2005. L'istituto fu poi prorogato nel 2007, con D.L. n. 8/2007, convertito dalla legge n. 41/2007, fino al 30 giugno 2010 e ancora dal D.L. 12 novembre 2010, n. 18731, che lo ripropose identico, fissando, quale nuovo termine di efficacia dell'istituto, la data del 30 giugno 2013.

Con l'art. 7 della legge 119/2013, le disposizioni sull'arresto in *flagranza differita* sono state ulteriormente prorogate fino al 30 giugno 2016. Il “decreto Minniti”, poi, ha

ripristinato l'arresto in "flagranza differita", il cui termine di efficacia era decorso il 30 giugno 2016 e "prorogato" – per l'ennesima volta – il termine di efficacia di tale particolare ipotesi di arresto fino al 30 giugno 2020. Il decreto sicurezza *bis* di Salvini lo ha "stabilizzato" rendendolo finalmente permanente.

Già questo susseguirsi di proroghe, a ben vedere, pare esprimere una forma di cautela da parte del legislatore che, scegliendo di riservare per circa 16 anni all'istituto *de quo* un connotato di "perdurante temporaneità", sembra condizionato da dubbi e perplessità circa la sua conformità ai principi generali dell'ordinamento.

Quindi, la "flagranza differita" è stata tacciata di incostituzionalità da una certa dottrina, secondo la quale tale norma si porrebbe in contrasto 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 'ancora in atto' un reato, che sul piano naturale e concreto non lo è, sembrerebbe di per sé costituire un aggiramento della garanzia costituzionale"⁴⁶³.

Come si è visto, quindi, la flagranza differita è sempre stata sospettata 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 soggetti sgradevoli come i tifosi (non solo urlanti ma anche) violenti e aggressivi"⁴⁶⁴.

I dubbi di legittimità della flagranza differita si aggravano con la soppressione del limite temporale – previsto dal decreto sicurezza *bis* - 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

⁴⁶³ 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.

⁴⁶⁴ ROSSI, *Ordine pubblico, apparati della sicurezza, sistema giudiziario*, in *Questione giustizia*, 4, 2006, p.820;

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 giudiziaria.

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)"⁴⁶⁵.

In conclusione, riteniamo che l'eccezionale istituto della flagranza differita vada abrogato, stante l'evidente frizione che sussiste con i precetti costituzionali. Sebbene sia stata ritenuta⁴⁶⁶ dalla giurisprudenza costituzionalmente legittimo, l'istituto non fa che acuire quella ghetizzazione del tifoso violento, cui – a nostro avviso – non si riconnette alcun effetto rieducativo/risocializzante che dovrebbe, invece, essere perseguito dal sistema penale.

Ad ogni modo, in mancanza di un pur auspicabile intervento normativo, ancora una volta è la giurisprudenza a dover rappresentare l'ultimo baluardo del nemico di tutti, il tifoso violento.

In questo senso, si accoglie con favore quell'orientamento giurisprudenziale che intende in senso restrittivo le condizioni di applicabilità di questo eccezionale strumento processuale. A titolo esemplificativo si intende riportare uno stralcio di un'ordinanza di non convalida dell'arresto (eseguito in flagranza differita) e di rigetto della richiesta di misura cautelare emessa dal gip di Napoli.⁴⁶⁷

Ebbene, "in data 8 gennaio 2023, sulla tratta autostradale A1, all'altezza dell'area di servizio Badia Al Pino in provincia di Arezzo, si verificavano violenti scontri tra esponenti del tifo organizzato della A.S. Roma ed esponenti del tifo organizzato della S.S.C. Napoli. In particolare, i gruppi di tifosi delle due squadre erano diretti rispettivamente nelle città di

⁴⁶⁵ NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis* cit.

⁴⁶⁶ Cass., Sez. VI, sentenza n. 17178 del 18 aprile 2007, dep. 4 maggio 2007. In particolare, l'arresto in flagranza differita era stato sottoposto dalla Cassazione a vaglio di legittimità costituzionale: la questione rimessa alla Suprema Corte, con riferimento all'art. 13, comma terzo, Cost., fu però dichiarata manifestamente infondata, in quanto a parere degli ermellini la disposizione in esame, destinata a operare in situazioni eccezionali, si limitava a giustificare la possibilità di eseguire l'arresto, entro limiti spazio-temporali peraltro ben definiti, di persone identificate come autori di un reato sulla base di elementi documentali pur sempre raccolti e acquisiti fin dal momento dell'oggettiva realizzazione del reato.

⁴⁶⁷ Ordinanza G.I.P. Napoli 11.01.2023 relativa al procedimento R.G. N.R. 662/23 e n. 758/23 R.G. GIP

Milano e Genova, dove erano previsti gli incontri di calcio della Serie A contro le squadre del Milan e della Sampdoria. All'altezza della menzionata area di servizio, le contrapposte tifoserie si scontravano violentemente, determinando anche la provvisoria interruzione del traffico veicolare sulla carreggiata direzione Nord. Gli scontri proseguivano per diversi minuti e solo dopo l'arrivo delle pattuglie di Polizia la situazione tornava lentamente alla normalità. Nella circostanza molti tifosi Ultras riuscivano ad abbandonare l'area, dileguandosi a bordo di numerosi minivan ed autovetture. Grazie ad un'attenta attività di osservazione, il personale della Polizia Stradale e della Digos impegnato nel servizio di sicurezza riusciva a ricostruire la dinamica degli accadimenti. Verso le ore 11.20, infatti, gli operanti di pg. in servizio presso l'area di servizio Badia Al Pino, sita sull'Al direzione Milano, vedevano arrivare numerosi van adibiti al trasporto di persone, che si posizionavano all'altezza del distributore di carburante della compagnia "Esso". Dai veicoli scendevano circa 250/300 tifosi del Napoli, la gran parte dei quali si limitava a sostare nella parte esterna, senza fare ingresso nei locali commerciali, come se stessero aspettando qualcuno. Poco dopo, gli operanti di p.g. apprendevano del prossimo arrivo dei tifosi romanisti, i quali, dopo essersi fermati nella vicina stazione di servizio di Montepulciano Est, erano improvvisamente ripartiti a bordo di circa cinquanta van per proseguire la marcia sull'autostrada in direzione Milano. Contestualmente, presso la stazione di servizio Badia Al Pino, i tifosi napoletani cominciavano ad occultarsi il volto con sciarpe e cappelli, abbandonando i veicoli parcheggiati e portando con sé corpi contundenti, sassi raccolti dalla strada ed altri oggetti da lancio. All'arrivo dei primi van della tifoseria romanista, i tifosi napoletani iniziavano un lancio di fumogeni, bombe carta, sassi, bottiglie e oggetti vari, provocando l'interruzione del traffico. A loro volta, i tifosi romanisti, scesi dai veicoli, ponevano in essere analoghe condotte, dando vita ad una vera e propria guerriglia tra contrapposte fazioni, nonostante la presenza di pattuglie della Polizia. Nella circostanza, alcune delle persone presenti riuscivano a riprendere immagini parziali degli scontri, che venivano rilanciate da varie testate giornalistiche ed acquisite dagli operanti di p.g.”

Il fatto è quindi uno di quelli oggetto di spettacolarizzazione mediatica – come descritti paradigmaticamente nella Parte I dell'elaborato - che innescano l'ormai noto meccanismo populistico, sfociante nella richiesta di punizioni esemplari da parte della

generalità dei consociati. L'attività di "resistenza" della magistratura diventa in ipotesi di tal fatta indefettibile ed è nel caso di specie correttamente espletata.

Infatti, il gip chiarisce che "ai fini della legittimità dell'arresto ritardato, eseguito in occasione di manifestazioni agonistiche, ai sensi dell'art. 8, comma primo ter, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, l'impossibilità di procedere all'arresto nell'immediatezza per "ragioni di sicurezza e di incolumità pubblica" deve essere desunta da specifici elementi di fatto, essendo, altresì, necessaria la ricorrenza di motivi di necessità e di urgenza tali da imporre un intervento oltre i termini previsti per l'arresto immediato, senza la possibilità di attendere l'attivazione dell'ordinario procedimento di richiesta di emissione di una misura cautelare (cfr. Cass. pen., sez. VI, 16.12.2015, n. 2633, rv. 266327 – 01: fattispecie in cui Corte ha ritenuto illegittima l'ordinanza di convalida di un arresto differito motivata solo in relazione alla identificazione tardiva dell'imputato, avvenuta solo dopo la visione dei filmati). Nel caso di specie, le particolari modalità della condotta (caratterizzata dal mero possesso di un'asta, verosimilmente una bandiera), l'atteggiamento tenuto dall'indagato (non connotato da alcun intento offensivo nei confronti di cose o persone, tanto da essere ripreso mentre camminava ad una certa distanza dal luogo degli scontri, portandosi nella direzione opposta), l'assenza di elementi indicativi di un collegamento del M. con i corrissanti inducono a ritenere insussistenti effettivi motivi di necessità e di urgenza, tali da giustificare un immediato arresto dell'indagato, senza attendere gli ordinari tempi per l'attivazione di un richiesta di misura cautelare. La necessità di attendere del tempo per procedere all'identificazione dell'indagato, come si è detto, è elemento che di per sé non legittima l'arresto differito effettuato dalla polizia giudiziaria".

5. La necessità di un differente approccio: modelli esteri e riflessioni conclusive

Abbiamo cercato in questa ultima Parte di evidenziare i tratti maggiormente critici del micro-sistema che previene e reprime il fenomeno della violenza perpetrata in occasione o a causa di manifestazioni sportive. Non ci siamo limitati però alla c.d. *pars destruens*, tentando piuttosto di declinare proposte di riforma della normativa vigente, riconoscendo alla magistratura un importante ruolo alla luce di questa legislazione "combattente": quello di resistere e di costituire l'ultimo presidio garantistico per il "tifoso violento".

Riteniamo, però, che – oltre alle necessarie riforme normative – vado cambiato l’approccio del legislatore al fenomeno.

Per fare ciò, è possibile volgere lo sguardo all’esperienza di altri Paesi europei.

5.1 Il modello inglese

In particolare in Inghilterra la mera repressione – pure attuata – è stata accompagnata da misure a più ampio respiro. L’obiettivo finale era quello di riportare le famiglie allo stadio e per farlo si è provveduto a rivedere strutturalmente l’impianto sportivo. Innanzitutto privatizzandolo ed affidando alle stesse società proprietarie un’importante fetta della sicurezza all’interno dello stadio e nelle zone adiacenti. Pertanto, vengono realizzate 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 polizia⁴⁶⁸.

Cionondimeno, il c.d. modello inglese consta di criticità non dissimili da quelle evidenziate per quello italiano, per quanto riguarda l’aspetto preventivo/repressivo.

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. Nel dettaglio, l’FBO – introdotto nello stesso anno del Daspo, il 1989⁴⁶⁹ - ha permesso alle corti inglesi di controllare i movimenti delle persone già condannate per un reato “da stadio”, mentre, con una successiva modifica legislativa la misura è diventata applicabile anche a prescindere da 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 punitive. Poi, l’ASBO, introdotto nel 1998⁴⁷⁰, si connota di 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

⁴⁶⁸ CURI, *Un nemico per tutte le stagioni*, cit., pp. 1023-1024

⁴⁶⁹ Con il *Football Spectator Act* del 1989.

⁴⁷⁰ 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.

alleggerito; 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" e varie forme di micro-devianza, con un ambito di operatività di estrema ampiezza.

Tuttavia, sia l'FBO che l'ASBO non sono andati esenti 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 passaporto fino agli arresti domiciliari – è stato severamente criticato per essere lesivo del diritto alla libertà personale, nonché del diritto ad un giusto processo. D'altro canto, anche l'*Anti-Social Behaviour Order* ha destato numerose perplessità, innanzitutto, perché – pur sostanziandosi in un misura limitativa della libertà personale – soggiace alle norme civilistiche, evidentemente meno garantistiche da questo punto di vista. Una sorta di truffa delle etichette d'oltremarica. Inoltre, 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. Poi, è stato rilevato che i presupposti di applicazione di tali misure troppo ampi, 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 convenzionale. Infine, 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 attenuano.

In conclusione, il modello inglese ha senza dubbio ottenuto alcuni dei risultati sperati. Ancora una volta, però, lo strumento principale è stato quello preventivo/repressivo, ben noto e non dissimile dal nostro. In realtà, vi è chi osserva che gli *hooligans*, piuttosto che sparire, si sono semplicemente allontanati dagli stadi, affollando i pub e generando non di rado disordini in luoghi prossimi agli impianti sportivi. Senza dubbio, ciò che va

recuperato dal modello inglese, a parer di chi scrive, è la privatizzazione degli stadi e la loro gestione, affidata quindi alle società sportive. Incentivare anche in Italia un fenomeno di tal fatta consentirebbe un ammodernamento degli impianti e certamente standard di sicurezza e di vivibilità più elevati.

5.2 I *Fanprojekte* ed il virtuoso modello tedesco

Da preferire, a nostro avviso, il modello tedesco. A determinare una presa di posizione di tal fatta sono – in maniera preponderante - le strutture di intervento sociale rivolte ai tifosi: i cc.dd. *Fanprojekte*. Questi hanno la funzione di ridurre l'incidenza dei comportamenti violenti, incidendo sulla cultura di curva, spingendo gruppi di tifosi violenti (o anche singoli) a modificare gradualmente e consapevolmente i loro comportamenti. Questi progetti sono economicamente sostenuti 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. Il ruolo dei *Fanprojekte* è ufficialmente riconosciuto dall'inizio degli anni Novanta 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*. È stato 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)⁴⁷¹.

Il modello del *Fanprojekte* tedesco è un progetto che si lega alla realtà territoriale, in quanto diretto ai tifosi di una determinata squadra, ed è un luogo di aggregazione e socializzazione. Un ruolo preminente nell'ambito dei *Fanprojekte* ce l'hanno gli operatori sociali (che in alcuni casi sono tifosi), che si rapportano sia con gli *hooligans*, sia con i normali frequentatori della curva. In particolare, accompagnano i tifosi nelle partite casalinghe o in trasferta, osservano il comportamento dei tifosi, raccolgono le istanze e i problemi di questi ultimi, anche in un'ottica di mediazione nei rapporti fra tifosi e società, opinione pubblica, polizia, giustizia. Tali operatori organizzano inoltre iniziative sportive per i tifosi, per favore 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),

⁴⁷¹ BALESTRI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 76.

fino ad intervenire con tecniche pedagogiche specifiche nei confronti dei tifosi più violenti⁴⁷². Questo modello, emulato in Olanda e, in misura minore in Belgio, rappresenta una valida alternativa rispetto alla mera prevenzione-repressione utilizzata pressoché in modo esclusivo nel nostro Paese. È, appunto, in grado di attagliarsi meglio alla complessità del fenomeno del tifo di curva, non stigmatizzandolo, piuttosto comprendendolo ed orientandolo di talché siano valorizzati i pur numerosi aspetti positivi e neutralizzati quelli negativi. Il c.d. *Fanprojekte* ha dato prova di essere molto efficace nel ridurre il fenomeno della violenza negli stadi, scongiurando 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.

5.3 Osservazioni conclusive

Abbiamo accertato la sussistenza di un “micro-sistema” - orientato a logiche del nemico – imperniato sul “tifoso violento”. Tanto l’analisi dei criteri *eso-penalistici*, con particolare riguardo alla *percezione sociale* – condizionata dai *mass media* e strumentalizzata populisticamente dall’apparato politico - del grado di pericolosità dei fenomeni di violenza consumata in occasione di manifestazioni sportive, quanto l’indagine dei criteri *endo-penalistici* ci consegnano un dato incontrovertibile: il “tifoso violento” è un nemico dello Stato e come tale viene combattuto.

Tale approccio è fallimentare: è incompatibile con i principi e le garanzie fondamentali, ineludibili in uno Stato sociale di diritto, oltre ad essere inefficace, avuto riguardo al tasso di recidivanza ed alla longevità del fenomeno.

Infatti, l’attività di ricerca ha posto in rilievo la complessità del fenomeno del tifo organizzato dal punto di vista culturale e sociologico per l’intersecarsi di una moltitudine di fattori identitari, storici e politici. Il fenomeno dell’aggregazione dei gruppi ultras non è certamente legato – come ampiamente dimostrato – esclusivamente a manifestazioni di violenza⁴⁷³. C’è molto di più.

Pertanto, il fenomeno in parola va ricondotto nella giusta dimensione: facendo corretta applicazione del principio di sussidiarietà, deve necessariamente considerarsi che

⁴⁷² BALESTRI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 77.

⁴⁷³ Così FRANCA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi “ultra”, sostenitori del Pisa sporting club, rilevate mediante questionario. Dati preliminari*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, n. 2-3, 1990, p. 244.

non tutte le condotte devianti sono per ciò solo 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. In altri termini, eliminare le logiche d'autore che informano l'attuale disciplina e determinano un'anticipazione indebita dell'intervento penale.

Le istituzioni – a nostro avviso – dovrebbero adottare tutt'altro approccio al fenomeno. Risulta imprescindibile il ricorso a strumenti di dialogo democratico, da preferire al decreto emergenziale ed alla repressione *sic et simpliciter*, che rischia di marginalizzare una fascia di popolazione, che è invece molto meno ai margini della società di quanto non si possa immaginare. Oltre alle riforme normative suggerite, che ricondurrebbero il micro-sistema *de quo* in dei binari di “normalità”, opportune sarebbero misure di intervento sociale, funzionali non tanto al controllo ed alla repressione, quanto piuttosto alla comprensione del fenomeno, così da plasmare – con un lavoro di lungo periodo – la mentalità che sorregge certi atteggiamenti.⁴⁷⁴ A tal fine, il modello dei *Fanprojekte* tedeschi sembra offrire una buona soluzione, sia in termini di efficacia, sia di limitazione dell'intervento penale.

Nel frattempo, il giudice deve opporre una resistenza costituzionale e fondare, così, un solido presidio delle garanzie del cittadino (sì, lo è anche il tifoso), non allineandosi alle prassi apparentemente “efficienti” e rapide, ma al contempo lesive dei diritti della persona.

Infine, i *mass media* dovrebbero correttamente espletare la funzione di *watchdog*⁴⁷⁵: vigilare sulla tutela della democrazia e del pluralismo delle opinioni, anziché alimentare la richiesta di interventi esemplari apparentemente risolutivi di fenomeni diffusi di devianza collettiva e foraggiare il fenomeno populistico.

Questa inversione di rotta ci sembra necessaria. Siamo convinti, infatti, che il fenomeno del tifo di curva sia un universo proteiforme e contraddittorio, che ha in sé anche energie potenti e valori positivi a cui non si deve rinunciare in favore della spietata repressione della violenza, che non è che uno dei molteplici aspetti del mondo ultras.

⁴⁷⁴ A. ROVERSI – C. BALESTRI, *I gruppi ultras oggi*, cit., p. 466.

⁴⁷⁵ C.d. *watchdog journalism* o “giornalismo cane da guardia”.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AGAMBEN G., *Stato di eccezione e stato di emergenza*, pubblicato in *quodlibet.it*, 30 luglio 2020.

AMORE N., *L'eredità di Mani Pulite nel contrasto alla corruzione sistemica. Una breve ricognizione politico-criminale della legislazione anticorruzione degli ultimi trent'anni*, in *disCrimen*, 27 novembre 2019.

ANASTASIA S. - ANSELMINI M. - FALCINELLI D., *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Milano, 2015.

ANDREANI G., *Note in tema di divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Riv. polizia*, 1992

ANETRINI, M., *Associazione per delinquere*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988

ANGIONI F., *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983.

ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale*, pt. spec., II, Milano, 2008.

BALESTRI C.– VIGANÒ G., *Gli ultrà: origini, storia e sviluppi recenti di un mondo ribelle*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 34, 2004.

BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto internazionale del nemico jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008

BASILE F., *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, 2020

BAUDRILLARD J., *La società dei consumi*, Bologna, 1976.

BECCARIA C., *Dei delitti e delle pene*, nell'edizione della collana *Letteratura Italiana Einaudi*, (a cura di) R. Fabietti, Milano, 1973.

BIANCO R., *Questioni in tema di provvedimenti d'urgenza e di limitazione al diritto di circolazione della persona*, in *Nuova giurispr. civ. commentata*, 1992

BIFULCO L., *La sicurezza negli stadi in Italia. Tifo, violenza, diritto e misure di contrasto*, in *Sociologia del diritto*, fasc. n. 3, 2018.

BOSCARELLI, M., *Associazione per delinquere*, in *Enc. dir.*, III, 1958

BOTTOMS A., *The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing*, in C. Clarkson and R. Morgan, *The Politics in Sentencing Reform*, Clarendon, 1995.

BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Nss.D.I.*, XIX, Torino, 1973.

- *Il carattere sussidiario del diritto penale e oggetto della tutela*, in *Studi in memoria di G. Delitala*, Milano, 1984.
- *Tecniche di tutela e tecniche alternative di tutela*, in *Funzioni e limiti del diritto penale. Alternative di tutela*, a cura di De Acutis E Palombarini (*Atti del Convegno, Albano Terme, 10-12-dicembre, 1982*), Padova, 1982.

BRONZO, P., *Convertito il decreto sulla violenza negli stadi*, in *Cass. pen.*, fasc. 5, 2007

CACCIARI, *Le misure di prevenzione della violenza nel tifo sportivo: problemi di compatibilità costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, n. 2/3, 1999

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

- *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

CAPUTO A., *Immigrazione, politiche del diritto, qualità della democrazia. Diseguali, illegali, criminali*, in *Quest. giust.*, 2009, n. 1;

- *Immigrazione e procedimento penale*, in SPANGHER, *Trattato di Procedura Penale*, VII, *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di Garuti, I, Torino, 2011

CARPZOV B., *Practica Nova Imperialis Saxonica rerum criminalium* (1635), a cura di J. S. F. Bohmer, Francofurti ad Moenum, 1758.

CAVALIERE A., *Diritto penale “del nemico” e “di lotta”*: due insostenibili legittimazioni per una differenziazione, secondo tipi d'autore, della vigenza dei principi costituzionali, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico* Bologna, 2007.

- *I reati associativi, tra teoria, prassi e prospettive di riforma*, in AA. VV., *Scenari di mafia*, a cura di G. FIANDACA - C. VISCONTI, Torino, 2010;
- *Diritto penale e politica dell'immigrazione*, in Crit. dir, 2013, n. 1
- *Associazione per delinquere e Associazione di tipo mafioso*, in *Trattato di diritto penale*, pt. spec., *Delitti contro l'ordine pubblico*, a cura di S. MOCCIA, Napoli 2007

CHIUSANO, *La lotta alla violenza negli stadi non può sacrificare i diritti civili*, in *Dir. & Giust.*, III, 41, 2001

CICERONE, *De Officiis*.

CONTIERI E., *I delitti contro l'ordine pubblico*, Milano, 1961

CORTESI F., *Le norme contro la violenza negli stadi. Tra misure di prevenzione e processo penale*, Cagliari 2005

- *Nuove norme contro la violenza negli stadi. Le disposizioni in tema di misure di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, I, n. 4, 2006
- *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

CORVI A., *Nuove risposte al crimine organizzato tra diritto penale e sanzioni amministrative*, in *Il “pacchetto sicurezza” 2009*, a cura di O. MAZZA e F. VIGANO', Torino, 2009

CRESCIMBENI M., *Violenza dei tifosi ed intervento penale. Problemi interpretativi della l. 13 dicembre 1989, n. 401*, in *Riv dir. sport.*, n. 4, 1990

CURI F., *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. le - troppo - versatili misure di prevenzione personali*, *Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 2, 1 giugno 2020.

- *“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

DAL LAGO A., *Descrizione di una battaglia. I rituali del calcio*, Bologna, 2001.

- DAL LAGO A.– R. MOSCATI, *Regalateci un sogno*, Milano, 1992.

DE BERNART M., *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

DE FRANCESCO, *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

DE ROSE, *La violenza negli stadi*, in *Riv. polizia*, 1997

DEL CORSO S., *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

- *L. 13/12/1989 n. 401, Commenti articolo per articolo*, in *Leg. pen.*, 1990
- *I nebulosi confini tra associazione per delinquere e concorso di persone nel reato continuato*, in *Cass. pen.*, 1985

DEMURO G. P., *Una particolare misura “neutralizzatrice”: il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni agonistiche*, in *Riv. pen.*, 1993

- *Una particolare misura “neutralizzatrice”: il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni agonistiche*, in *Riv. pen.*, 1993

DI LORETO, *Violenza e tifo calcistico tra rappresentazione e realtà*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, n. 3-4, 2002.

DONINI M., *Il diritto penale di fronte al “nemico”*, in *Cassazione Penale* vol. n. 46 fasc. n. 2/2006.

- *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007
- *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 2/2007.
- *Diritto penale di lotta*, in AA.VV., *El estado actual del las ciencias penales, Homenaje a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia 1827-2007*, a cura di A. Luis Calle Calderón, Universidad de Antioquia, Grupo Editorial Ibañez, Medellín, Bogotá, 2009.
- *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione*, in *Quest. giust.*, 2009, n. 1
- *Mafia e terrorismo come “parte generale” del diritto penale. Il problema della normalizzazione del diritto di eccezione, tra identità costituzionale e riserva di codice* in *Discrimen*, 30/5/2019.
- *Sicurezza e diritto penale*, in *Cass. Pen.*, 2008, 3558-3572.

DUNNING E.– MURPHY P. –WILLIAMS J., *The Roots of Football Hooliganism: An Historical and Sociological Study*, London, 1988.

ELIAS N. –DUNNING E., *Sport e aggressività*, Bologna, 2001.

FERRAIOLI L., *La criminalizzazione degli immigrati*, in *Quest. giust.*, 2009, n. 5

FERRI E., *Sociologia criminale*, Torino, 1892.

FIANDACA G., *Diritto penale del nemico. Una teorizzazione da evitare, una realtà da non rimuovere*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, 2007.

- *Criminalità organizzata e controllo penale*, in *Ind. pen.* 1991;

- *Diritto penale*, pt. spec., I, IV ed., Bologna, 2007

FIGURE C. – FIGURE S., *Diritto penale. Parte generale*, Milano, 2013

FIGURENTIN F., *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2018

FLAMINI L. M., voce *Violenza negli stadi*, in *Dig. disc. pen.*, III agg., Torino, 2005

FORLENZA O., *Contro i teppisti aumenta la prevenzione, diminuiscono le pene accessorie*, in *Guida al dir.*, n. 42, 2001

- *Previsto per un minimo di tre mesi il divieto di accesso alle manifestazioni*, in *Guida al dir.*, 9, 2007
- *Sull'eccezionalità della deroga alla flagranza l'ultima parola spetta ora al Parlamento*, in *Guida al dir.*, 9, 2003
- *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
- *Divieto di accesso anche per i minori tra gli inasprimenti dell'ultima ora*, in *Guida al dir.*, 17
- *Flagranza "differita": fermo anche dopo 48 ore*, in *Guida al dir.*, 9, 2007

FRANCIA, *Le caratteristiche socio-culturali di 100 tifosi "ultra", sostenitori del Pisa sporting club, rilevate mediante questionario. Dati preliminari*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, n. 2-3, 1990.

FRANCOLINI G., *Generalità: la nozione di ordine pubblico e la sua tutela penale*, in Cadoppi, A.-Canestrari., S.-Manna, A.-Papa M., *Trattato di diritto penale*, pt. spec., III, Torino, 2008

FRIGO, *La flagranza presunta trova aggiustamenti*, in *Guida al dir.*, 17.

FROSDICK S.– MARSH P., *Football Hooliganism*, Cullompton, 2005.

GALLO M., *I reati di pericolo*, in *Foro penale*, 1969

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*, pubblicato in *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*, 13 novembre 2018.

GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, 2007.

GARLAND D., *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporanei*, trad. it., Milano, 2004.

GAROFALO R., *Criminologia*, Torino, 1891; GIDRON NOAM-BONIKOWSKI BART, *Varieties of Populism*, Literature review and Research Agenda, Working paper Series, Weatherhead Center for International Affairs, 2013.

GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stadi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 3, 2010.

- *Una tormentata vicenda: la tessera del tifoso*, in *Riv. dir. econ. sport*, 3, 2011
- *Tifosi in trasferta, Daspo di gruppo e tessera del tifoso, ovvero nodi che vengono al pettine*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, 2014

GATTA G.L., *La criminalizzazione della clandestinità fra scelte nazionali e contesto europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2015

- *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'*, pubblicato in *Sistemapenale.it* il 15/10/2021
- 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

GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche e garanzie della difesa*, in *Cass. pen.*, fasc. 5, 1999

GROLMAN KARL LUDWIG VON, *Grundsätze der Criminalrechtswissenschaft*, I ed., Giessen 1978.

JAKOBS G., *Diritto penale del nemico? Una analisi sulle condizioni delle giuridicità*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, 2007.

GOISIS, *Crimini d'odio. Discriminazioni e giustizia penale*, Napoli, 2019

GRILLO P.– GRILLO R., *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019

GÜNTHER H.L., *Die Genese eines Straftatbestandes*, in *Juristische Schulung*, 1978.

HOBBS T., *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*, 1651.

INCISA DI CAMERANA, voce *Populismo* in Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco, *Il dizionario di politica*, Torino, 2004.

INGROIA A., *Associazione per delinquere ed criminalità organizzata. L'esperienza italiana* in AA. VV., *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale*, a cura di V. MILITELLO, L. PAOLI ed J. ARNOLD, Milano, 2000;

INSOLERA G., *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna, 1996;

- *L'associazione per delinquere*, Padova, 1983

JHERING, *Der Zweck un Recht*, Leipzig, 1884.

KAUFMANN A., *Subsidiaritätsprinzip und Strafrecht*, 1939.

KELSEN H., *Wer soll der Huter der Verfassung sein?* (*Die Justiz*, 1930.31, p. 576 ss.), tr. it., *Chi deve essere il custode della Costituzione?*, in Kelsen, *La giustizia costituzionale*, 1981.

KRAUSE DEEGAN, KEVIN AND TIM HAUGHTON, *Toward a more useful conceptualization of populism: Types and degrees of populist appeals in the case of Slovakia*, *Politics & Policy*, 2009.

LACLAU E., *On populist reason*, London, 2005.

LAUDI M., *Un decreto-legge per fermare la violenza negli stadi*, in *Dir. pen. proc.*, 2, 1995

- *Si può vietare l'accesso allo stadio con provvedimento amministrativo*, in *Dir. pen. proc.*, 11, 1996

LAVIGNA E F. MAZARA GRIMANI, *Reati e sanzioni allo stadio*, Varese, 2016

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

LOMBROSO C., *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, alla giurisprudenza e alle discipline carcerarie*, Milano, 1876.

LEOTTA, voce *Razzismo*, in *Dig. disc. pen.*, 2008

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

LONGOBARDO C. - MUZZICA R., *I reati culturalmente orientati: una triplice prospettiva criminologica*, pubblicato in *Rassegna Italiana di Criminologia*, anno IX n. 1/2015.

MAIELLO V., in AA VV., *Principio di legalità ed ermeneutica nella definizione (delle figure) della partecipazione associativa di tipo mafioso e del c.d. concorso esterno*, in AA. VV., a cura di PICOTTI, FORNASARI, VIGANO', MELCHIONDA, *I reati associativi: paradigmi processuali e materiale probatorio*, Padova, 2005;

- *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015;
- *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

MANNA A., *Il diritto penale dell'immigrazione clandestina tra simbolismo penale e colpa d'autore*, in *Cass. pen.*, 2011, n. 2

- *Il diritto delle misure di prevenzione, in Le misure di prevenzione*, a cura di Furfaro, Milanofiori Assago, 2013

MANTOVANI, *Il calcio: sport criminogeno*, in Riv. It. Dir. proc. Pen., n. 4, 2008.

MANZINI V., *Trattato di Diritto Penale*, VI, Torino, 1982

MARINUCCI G., *Politica criminale e riforma del diritto penale*, in Jus, 1974.

MARSH P., *Aggro. The illusion of violence*, London, 1978.

MARZADURI E., *Commenti articolo per articolo, L. 13/12/1989 n. 401*, in Leg. pen., 1990

MASERA L., *Il diritto penale dei “nemici” – La disciplina in materia di immigrazione irregolare*, in Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc. 2, 1 giugno 2020

MASIELLO S., *Ultrà. L’odio metropolitano*, in Quaderni di Sociologia, n. 52, 2010.

MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in Enc. dir., vol. VII, Milano, 1960

- M. Mazziotti di Celso – G. M. Salerno, *Istituzioni di diritto pubblico*, Lavis (TN), 2015

MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis c.p.)*, vol. I, *Aspetti sostanziali e processuali*, Milano, 2019

MENTASTI, *Il decreto sicurezza diventa legge. Le modifiche introdotte in sede di conversione*, in Dir. pen. cont., 21 dicembre 2018

- *Decreto-sicurezza: i profili penalistici*, in Dir. pen. cont., 25 ottobre 2018

MILITELLO V. - SPENA A., *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, 2015

MOCCIA S., *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell’)*, in Enc. giur. Treccani XXII, Roma, 1990.

- *Diritto penale tra essere e valore, funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992.
- *La perenne emergenza: tendenze autoritarie del sistema penale*, Napoli, 2000.
- *Tutela penale del patrimonio e principi costituzionali*, Padova, 1988.
- *Le misure di prevenzione: un esempio paradigmatico di truffa delle etichette*, pubblicato in *penaledp.it* destinato agli *Scritti in onore di Lucio Monaco*, 11 gennaio 2021

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.

MONGILLO V., *Il contrasto alla corruzione tra suggestioni del “tipo d’autore” e derive emergenziali*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 2, 1 giugno 2020.

- *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *Dir pen. cont.*, 5/2019

MUDDE CAS, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, 2007.

NAPOLITANO L., *Il Daspo ai tempi del Covid-19*, pubblicato in *penaledp.it*, 9 dicembre 2020.

- *Le garanzie fondamentali: ultimi baluardi del “nemico” per eccellenza, il tifoso violento*, pubblicato in *salvisjuribus* il 14 novembre 2021

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

O’NEILL, *Policing football. Social Interaction and Negotiated Disorder*, Houndmills-Basingstoke & New York, 2006.

ORLANDI R., *Una giustizia penale a misura di nemici?*, in *Rivista Italiano di Diritto e Procedura Penale* fasc. n. 2/2020

PACE A., *Misure di prevenzione personali contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con forme “semplificate”*, in *Giur. cost.*, 3, 1997

PADOVANI, *Diritto penale del nemico*, Pisa, 2014

- *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014

PAGANO M., *Giustizia criminale e libertà civile*, con Introduzione di R. Rancinaro, Roma, 2000.

PANIZZA F., *Populism and the Mirror of Democracy*, London, 2005.

PALAZZO F., *Sicurezza urbana ed immigrazione: illusioni e realtà della repressione penale*, in *Dir imm. citt.*, 2004, n. 1.

PALMERO F., *Nuove norme contro la violenza negli stadi. Novità di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, n. 4, 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

- *Daspo e problemi di costituzionalità*, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 25 maggio 2015

PELLISSERO M., *La legislazione antiterrorismo. Il prototipo del diritto penale del nemico tra garanzie e rischi di espansione*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 2, 1 giugno 2020.

- *Logiche di esclusione e di inclusione nella politica criminale sull'immigrazione*, in *Quest. giust.*, 2007, n. 4

PEPINO, *Le migrazioni, il diritto, il nemico*, in *Dir imm. citt.*, 2009, n. 4

PINTO DE ALBUQUERQUE, *I diritti umani in una prospettiva europea, Opinioni concorrenti e dissenzienti (2011-2015)*, D. Galliani (a cura di), Torino, 2016

PISA P., *La repressione dell'immigrazione irregolare: un'espansione incontrollata della norma penale?*, in *Dir pen. proc. - Speciale immigrazione*, 2009

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

PRATT H., *Penal Populism*, New York, 2007.

PUFENDORF S., *De iure naturae et gentium libri octo*, (1672), tr. It. libro primo, a cura di F. Palladini e F. Todescan, introduzione di N. Bobbio (1943), Padova, 2016; libro secondo, Padova, 2018.

PULITANÒ D., *Il problema del diritto penale del nemico, fra descrizione e ideologia*, in GAMBERINI-ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, 2007.

RISICATO L., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, 2019

ROUSSEAU JEAN-JACQUES, *Il contratto sociale*, a cura di Roberto Gatti, 3^a ed., Milano, 2010.

ROVERSI A., *Calcio, tifo e violenza. Il teppismo calcistico in Italia*, Bologna, 1992

ROXIN, *Strafrecht, AT, Bd. I, Grundlagen – Der Aufbau der Verbrechenslehre*, IV ed., München, 2006.

- *Sinn und Grenzen staatlicher Strafe, in Strafrechtliche Grundlagenprobleme*, Berlin-New York, 1973

RUGGIERO, *ECONOMIE SPORCHE. L'IMPRESA CRIMINALE IN EUROPA*, TORINO, 1996

SALVINI A., *Ultrà. Psicologia del tifoso violento*, Milano, 2004.

SANINO M., *Giustizia sportiva*, Torino, 2016

SANTACROCE, *La nuova disciplina del divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di controllo giurisdizionale*, in *Riv. polizia*, 1997

- *Postilla a Corte cost., sent. n. 144 del 1997*, in *Riv. polizia*, 1997

SANTANGELO F., *“reati tipici” da stadio: problemi applicativi ed efficacia sanzionatoria*, in R. Masucci e N. Gallo (a cura di), *La sicurezza negli stadi. Profili giuridici e risvolti sociali*, Milano, 2011.

SCARPINATO, *Le indagini patrimoniali*, in *Le misure di prevenzione patrimoniali*, a cura di Cassano, Roma, 2009

SCHMITT C., *Der Begriff des politischen* (1932), tr. it., *Il concetto di “politico”*, in Id., *Le categorie del “politico”*, Il mulino, Bologna, 1972.

- *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveranität* (1922, 1934).

- *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols* (1938), tr. it., *Il Leviatano nella dottrina dello Stato di Thomas Hobbes. Senso e fallimento di un simbolo politico*, in Id., *Scritti su Thomas Hobbes*, a cura di C. Galli, Giuffrè, 1986.

- *Der Hüter der Verfassung* (1931, 1969), tr. it., *Il custode della Costituzione*, 1981.

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

STORTONI, *Criminalità organizzata e legislazione di emergenza*, in *Dei delitti e delle pene* 1992.

STOTT CLIFFORD – S. REICHER, *How conflict escalates: the inter-group dynamics of collective football crowd “violence”*, *Sociology*, 32, 2, 1998.

TACITO CORNELIO, *Annali*, III (Libri XIII-XVI).

TAYLOR I., *Hooligans: Soccer Resistance Movement*, in “New Society”, 1969.

THOMASIVS C., *Fundamenta iuris naturae et gentium* (1705).

TREVISSON LUPACCHINI, Tiziana, *Sul divieto di accedere ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giur. it.*, II, 1991

VENTURI C., *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento e sospensione condizionale della pena*, in *Foro it.*, II, 115, 1992

VIDIRI, G., *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine (Legge 13 dicembre 1989 n. 401)*, in *Giust. pen.*, 1992

- *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
- *La legge 24 febbraio 1995, n. 45 all'esame della Corte costituzionale e della Cassazione*, in *Riv. dir. sport.*, n. 4, 1996

VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, pubblicato nel fascicolo 3/2017 archiviodpc.dirittopenaleuomo.org.

VIPIANA, *Il divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di tutela giurisdizionale*, in *Giur. merito*, III, 1992

- *Il divieto di accesso agli stadi: problemi di costituzionalità e di tutela giurisdizionale*, in *Giur. merito*, III, 1992

WILLIAMS J.–DUNNING E. –MURPHY P., *Hooligans abroad*, London, 1984.

ZAFFARONI, *Il crimine organizzato: una categorizzazione fallita*, in Aa.VV., *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Atti del Seminario di diritto penale, 13 febbraio-10 maggio 1995, Università di Salerno

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Corte EDU, Grande Camera, sentenza 15 novembre 2016, *A. e B. c. Norvegia*

Corte EDU, Grande Camera, sentenza 23 febbraio 2017, *de Tommaso c. Italia*

Corte EDU, Grande Camera, sentenza 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlandia*

Corte EDU, sez. II, sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*

Corte cost., sent. n. 27/1959

Corte cost., sent. n. 74/1968

Corte cost., sent. n. 222/1983

Corte cost., sent. n. 193/1996

Corte cost., sent. n. 144/1997

Corte cost., sent. n. 136/1998

Corte cost., sent. n. 93/2010

Cass. pen., sez. III, sentenza 4 aprile 2002, n. 29078

Cass. pen., sez. I, sentenza 8 gennaio 2003, n. 224224

Cass. pen., sez. I, sentenza 3 novembre 2004, n. 46043

Cass. pen., sez. III, sentenza 16 marzo 2007, n. 11467

Cass. pen., sez. VI, sentenza 18 aprile 2007, n. 17178

Cass. pen., sez. III, sentenza 26 settembre 2007, n. 39409

Cass. pen., sez. III, sentenza 17 ottobre 2007, n. 4070

Cass. pen., sez. III, sentenza 17 gennaio 2008, n. 2471

Cass. pen., sez. III, sentenza 3 giugno 2008, n. 30388

Cass. pen., sez. III, sentenza 1 luglio 2008, n. 26136

Cass. pen., sez. III, sentenza 8 luglio 2008, n. 27727

Cass. pen., sez. I, sentenza 13 maggio 2009, n. 244514

Cass. pen., sez. III, sentenza 17 maggio 2010, n. 18530

Cass. pen., sez. III, sentenza 15 giugno 2010, n. 27284

Cass. pen., sez. III, sentenza 16 febbraio 2011, n. 8435

Cass. pen., sez. III, sentenza del 18 maggio 2011, n. 29601

Cass. pen., sez. III, sentenza 23 novembre 2011, n. 915

Cass. pen., sez. III, sentenza 10 ottobre 2012, n. 17712

Cass. pen., sez. V, sentenza 14 novembre 2012, n. 26785

Cass. pen., sez. II, sentenza 17 gennaio 2013, n. 16339

Cass. pen., sez. III, sentenza 2 ottobre 2013, n. 12354

Cass. pen., sez. I, sentenza 10 gennaio 2014, n. 9284

Cass. pen., sez. VI, sentenza 3 marzo 2014, n. 10107

Cass. pen., sez. III, sentenza 17 novembre 2014, n. 47258

Cass. pen., sez. VI, sentenza 10 dicembre 2014, n. 53635

Cass. pen., sez. III, sentenza 28 gennaio 2015, n. 3945

Cass. pen., sez. V, sentenza 10 marzo 2015, n. 13916

Cass. pen., sez. III, sentenza 8 marzo 2016, n. 17100

Cass. pen. sez. III, sentenza 18 marzo 2016, n. 17317

Cass. pen., sez. III, sentenza 6 giugno 2016, n. 23303

Cass. pen., sez. III, sentenza 15 giugno 2016, n. 24819

Cass. pen., sez. II, sentenza 4 ottobre 2016, n. 53000

Cass. pen., sez. II, sentenza 24 novembre 2016, n. 52005

Cass. pen., sez. III, sentenza 31 gennaio 2018, n. 38603

Cass. pen., sez III, sentenza 6 novembre 2018, n. 10795

Cass. pen., sez. III, sentenza 12 marzo 2019, n. 10795

Cass. pen., sez. III, sentenza 14 settembre 2020, n. 31178

Cass. pen., sez. III, sentenza 20 gennaio 2021, n. 2278

Cass. pen., sez. III, sentenza 27 settembre 2021, n. 35481

Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2571/2011

Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2572/2015

T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 15/09/2011, n. 4430

T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 05/04/2012, n. 3156

Tribunale di Grosseto, sentenza 9 febbraio 2007, n. 90

Tribunale di Bergamo, sentenza 28 febbraio 2014, n. 248

Tribunale di Napoli, sentenza 18 luglio 2014, n. 11513

Tribunale di Lecce, sentenza 22 maggio 2015, n. 640

