**Divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive: novità legislative e approdi giurisprudenziali**

**SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Natura giuridica del D.A.SPO. e garanzie costituzionali. 3. Ambito di applicazione soggettivo del D.A.SPO. Le novità dei c.d. decreti sicurezza. 3.1. *Segue*: la nozione di “manifestazione sportiva”. 4. Conclusioni.**

1. **Premessa.**

Le funzioni e i compiti amministrativi relativi all’ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono – come specificato dall’art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 – «*le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni*»[[1]](#footnote-1).

Tra i poteri amministrativi finalizzati alla tutela dell’ordine pubblico rientra il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive, c.d. D.A.SPO., di cui all’art. 6 della l. n. 401 del 1989, di competenza del Questore e nato al fine di contrastare forme di violenza manifestatesi in ambito sportivo.

Tale misura, inizialmente deputata a garantire il pacifico e ordinato svolgimento delle competizioni sportive, ha, con il tempo, ampliato il proprio raggio d’azione, divenendo uno strumento volto a tutelare *tout court* l’ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini.

Invero, con il d.l. n. 14 del 2017, conv. in l. n. 48 del 2017, sono state introdotte, sulla falsariga del divieto di accesso ai luoghi sportivi, misure a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano. In particolare, con l’art. 9, è stato istituito il c.d. D.A.SPO. urbano, avente il fine di prevenire condotte che impediscano l’accessibilità e la fruizione di determinate aree urbane e, con l’art. 13, al fine di contrastare lo spaccio di sostanze stupefacenti, è stata prevista la possibilità di vietare l’accesso all’interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi (c.d. D.A.L.P.).

Nell’ottica di prevenire la commissione di reati connotati da profili di rilevante allarme sociale, tra cui i potenziali attacchi terroristici[[2]](#footnote-2), i c.d. decreti sicurezza (d.l. n. 113 del 4 ottobre 2018, conv. in l. n. 132 del 2018, c.d. decreto sicurezza e d.l. n. 53 del 13 giugno 2019, conv. il l. n. 77 del 2019, c.d. decreto sicurezza *bis*) sono intervenuti su tale disciplina incrementando la platea dei destinatari del D.A.SPO. e inserendo i presidi sanitari[[3]](#footnote-3) e le aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli nell’elenco dei luoghi che possono essere individuati dai regolamenti di polizia urbana ai fini dell’applicazione della misura del D.A.SPO. urbano. Di particolare interesse risulta, inoltre, l’introduzione dell’art. 13-*bis* nel testo del d.l. n. 14 del 2017[[4]](#footnote-4), con il quale sono stati estesi i casi in cui è possibile, per il Questore, emettere un provvedimento di divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico intrattenimento.

Da ultimo, il c.d. decreto immigrazione e sicurezza (d.l. n. 130 del 21 ottobre 2020, conv. in l. n. 173 del 2020), ha novellato gli artt. 13 e 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017, ampliando ulteriormente i soggetti destinatari del divieto di accesso ai locali pubblici e inasprendo il trattamento sanzionatorio[[5]](#footnote-5).

Nelle pagine che seguono, si concentrerà l’attenzione sul divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive. Premessa la natura giuridica di tale misura, si analizzerà l’attuale ambito di applicazione della disciplina, in particolare alla luce delle ultime modifiche legislative e dei recenti approdi giurisprudenziali.

1. **Natura giuridica del D.A.SPO. e garanzie costituzionali.**

Una questione particolarmente dibattuta, sia in giurisprudenza che in dottrina, attiene alla natura giuridica del D.A.SPO., stante l’assenza di una qualificazione espressa da parte del legislatore.

Tale vuoto normativo è stato colmato, in particolar modo, dalla giurisprudenza, la quale è oggi concorde nell’affermare che trattasi di una misura amministrativa di tipo preventivo e non sanzionatorio[[6]](#footnote-6), la cui applicazione prescinde dall’accertamento della responsabilità penale dell’interessato.

In ogni Stato di diritto, le misure di prevenzione hanno sollevato, da sempre, svariati dubbi di carattere sia giuridico che morale e perplessità in ordine alla compatibilità con il sistema costituzionale. Invero, essendo misure *ante* o *praeter delictum*, si guarda con preoccupazione ad ogni restrizione della libertà personale, sia pure basata su consistenti indizi, e si teme la “scorciatoia della pena del sospetto”[[7]](#footnote-7).

La tesi prevalente ritiene, però, legittime e, anzi, doverose le misure di prevenzione, ravvisandone un fondamento, anzitutto, nell’art. 2 Cost. che, riconoscendo i diritti inviolabili dell’uomo, impone allo Stato di tutelarli ancor prima che essi siano offesi, escludendo che possa essere sufficiente la repressione *post* *delictum[[8]](#footnote-8)*.

Pertanto, come per tutto il diritto amministrativo della prevenzione[[9]](#footnote-9), la finalità del D.A.SPO. consiste nell’anticipare la soglia della prevenzione alle situazioni di pericolo concreto. In siffatte circostanze vale la logica del “più probabile che non”, nel senso che non è necessaria la certezza oltre ogni ragionevole dubbio che le condotte siano ascrivibili ai soggetti destinatari, ma risulta sufficiente una dimostrazione fondata su elementi di fatto gravi, precisi e concordanti, secondo un ragionamento causale di tipo probabilistico improntato ad una elevata attendibilità[[10]](#footnote-10).

La natura di misura preventiva e non sanzionatoria del D.A.SPO. è stata sancita, di recente, anche dalla Corte EDU[[11]](#footnote-11). Quest’ultima, occupandosi del D.A.SPO. previsto dall’ordinamento croato e menzionando tra le legislazioni in materia anche quella italiana, ha escluso la natura sanzionatoria della misura amministrativa sulla base dei c.d. criteri *Engel* e, dunque, ha riconosciuto al provvedimento che vieta al tifoso di assistere alle competizioni sportive natura eminentemente preventiva. Di qui la conclusione secondo cui la fattispecie sfugga alla garanzia costituzionale del *ne bis in idem*, sicché la misura *de qua* potrebbe essere disposta anche in relazione ai medesimi fatti di reato che abbiano comportato l’irrogazione di una pena da parte del giudice[[12]](#footnote-12).

In ordine al sistema di garanzie costituzionali cui deve informarsi il provvedimento amministrativo del D.A.SPO., è intervenuto anche il Giudice delle leggi[[13]](#footnote-13), che ha operato una distinzione tra il D.A.SPO. c.d. semplice o amministrativo, di cui all’art. 6, comma 1[[14]](#footnote-14), della l. n. 401 del 1989 e il D.A.SPO. con prescrizione aggiuntive o accessorie, di cui al comma 2 del suddetto art. 6[[15]](#footnote-15), misura frutto di un’autonoma valutazione del Questore[[16]](#footnote-16), che prevede non solo il divieto di accesso agli stadi ma anche l’obbligo di comparizione personale presso un ufficio o comando di polizia.

La Corte Costituzionale ha precisato che il D.A.SPO. semplice incide sulla libertà di circolazione (art. 16 Cost.), ma non implica restrizioni alla libertà personale.

Discorso analogo non può farsi, invece, con riguardo al D.A.SPO. con prescrizioni accessorie. Invero, quest’ultimo è una misura che incide nella sfera della libertà personale del soggetto che è tenuto a comparire e comporta una restrizione della libertà di movimento in una determinata fascia oraria. Il carattere restrittivo della misura[[17]](#footnote-17) impone, pertanto, che siano rispettate le garanzie di cui all’art. 13 Cost.[[18]](#footnote-18), la cui osservanza è assicurata dalla possibilità di proporre ricorso per Cassazione avverso l’ordinanza di convalida del giudice per le indagini preliminari, di cui al comma 4 del citato art. 6.

1. **Ambito di applicazione soggettivo del D.A.SPO. Le novità dei c.d. decreti sicurezza.**

Il provvedimento del D.A.SPO. inibisce, a coloro che ne risultano destinatari, l’accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, anche svolte all’estero, ed è applicabile ai soggetti specificamente indicati nell’elenco di cui all’art. 6, comma 1, l. n. 401 del 1989[[19]](#footnote-19).

Trattasi di un catalogo ampliato da successivi interventi normativi, che lo hanno aggiornato alla luce delle coeve situazioni sintomatiche di pericolosità correlate allo svolgimento di manifestazioni sportive.

In particolare, nella versione attualmente vigente, il Questore può applicare il D.A.SPO. nei confronti di quei soggetti che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei reati presupposto ivi indicati, ovvero di coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza[[20]](#footnote-20).

Le ultime modifiche apportate al suddetto elenco sono avvenute ad opera dei decreti sicurezza[[21]](#footnote-21) che, novellando il comma 1 dell’art. 6, l. n. 401 del 1989, hanno potenziato la misura securitaria, estendendola ai soggetti di cui all’articolo 4, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 159 del 2011[[22]](#footnote-22) e quindi, in particolare, a coloro che sono indiziati di aver commesso reati di matrice terroristica, anche internazionale. Inoltre, è stato chiarito che i soggetti denunciati o condannati per i reati specificamente indicati al comma 1, lett. c) e lett. d) del citato art. 6, possono risultare destinatari del D.A.SPO. «*anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive*»[[23]](#footnote-23).

Tale novella ha sollevato criticità, dato che la misura preventiva è stata estesa a soggetti estranei al mondo dello sport e ritenuti pericolosi per aver posto in essere condotte prive di collegamento tra il reato e la manifestazione sportiva[[24]](#footnote-24).

Invero, le misure limitative della libertà di circolazione – tutelata anche dall’art. 2, Prot. 4, CEDU – devono risultare proporzionate, adeguate a raggiungere l’obiettivo che si prefiggono di ottenere e, dunque, idonee a soddisfare la loro funzione preventiva e protettiva.

La verifica di proporzionalità può essere condotta tenendo in considerazione la necessità di tutelare il diritto dei tifosi pacifici di assistere all’evento sportivo in sicurezza. Va, infatti, considerato che il particolare contesto di uno stadio – luogo di aggregazione di diverse migliaia di tifosi, concitati in rapporto alle varie fasi di gioco – può risultare un obiettivo sensibile per gli attacchi terroristici e, in generale, un luogo in cui più facilmente possono verificarsi episodi di violenza tali da mettere in pericolo l’incolumità degli spettatori.

Dunque, letta la norma in questi termini, si giustifica l’anticipazione della soglia di tutela contenuta nella novella legislativa.

* 1. ***Segue*: la nozione di “manifestazione sportiva”.**

Come anticipato, l’art. 6, comma 1, della l. n. 401 del 1989 prevede, tra l’altro, che il Questore possa disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamenteindicate nei confronti di «*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*».

La locuzione “in occasione o a causa di manifestazioni sportive” ha sollevato dubbi interpretativi[[25]](#footnote-25), cui si è tentato di fornire risposta attraverso l’art. 2-*bis*, comma 1,del d.l. n. 336 del 2001, conv. in l. n. 377 del 2001. L’articolo contiene, infatti, una norma di interpretazione autentica secondo cui «*per manifestazioni sportive ai sensi degli articoli 1 e 2, si intendono le competizioni che si svolgono nell’ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)*».

L’introduzione di tale norma si è resa necessaria al fine di delimitare il campo delle manifestazioni coinvolte, escludendo che il bene giuridico tutelato fosse quello della sicurezza in occasione di una qualsivoglia manifestazione semplicemente collegata all’attività sportiva e, dunque, di natura meramente parasportiva[[26]](#footnote-26).

L’elaborazione giurisprudenziale che ne è scaturita ha chiarito e specificato i confini applicativi tracciati dal legislatore.

In particolare, è stato precisato come le espressioni “in occasione” o “a causa” di manifestazioni sportive implichino semplicemente un nesso eziologico tra la condotta e l’evento sportivo. Ciò determina che possono giustificare l’adozione del D.A.SPO. anche condotte poste in essere in un contesto spazio-temporale diverso dalla competizione sportiva – intesa nel senso di disputa di una gara agonistica – laddove lo sport incornici il contesto, rappresentando l’origine o il pretesto di fenomeni di violenza, che mettano a repentaglio l’ordine e la sicurezza pubblica[[27]](#footnote-27).

Tale approdo giurisprudenziale appare condivisibile e trova giustificazione nella già descritta *ratio* della misura preventiva del D.A.SPO.

Invero, come ribadito dalla giurisprudenza di legittimità[[28]](#footnote-28), la misura *de qua* mira a prevenire «*fenomeni di violenza, tali da mettere a repentaglio l’ordine e la sicurezza pubblica, laddove questi siano connessi non con la pratica sportiva ma con l’insorgenza di quegli incontrollabili stati emotivi e passionali che, tanto più ove ci si trovi di fronte ad una moltitudine di persone, spesso covano e si nutrono della appartenenza a frange di tifoserie organizzate, perlopiù, ma non esclusivamente, operanti nell’ambito del gioco del calcio. Si tratta di fenomeni per i quali fungono da catalizzatore, spesso con improvvise e incontrollabili interazioni, sia l’andamento agonistico più o meno soddisfacente della compagine per la quale si parteggia ovvero le modalità con cui l’apparato amministrativo ed organizzativo di questa intende condurre il rapporto con la propria tifoseria sia l’eventuale confronto, in una logica elementare in cui la appartenenza ad un gruppo comporta la ostilità verso altri gruppi, immediatamente intesi come possibili assalitori, con una tifoseria avversa*».

Ne deriva, pertanto, «*che un’eventuale limitazione della portata della norma ora in questione che ne confinasse l’applicazione alla sola durata della manifestazione sportiva, ridurrebbe di molto la efficacia dissuasiva della medesima, posto che renderebbe inapplicabile la relativa disciplina ogniqualvolta gli eventi, pur determinati da una mal governata passione sportiva e dalla distorsione del ruolo del tifoso, si realizzino in un momento diverso dal verificarsi del fattore che li ha scatenati*».

1. **Conclusioni.**

In conclusione, l’ambito di applicazione della disciplina del D.A.SPO. ha visto, nel corso degli anni, una progressiva estensione sia dal punto di vista dei soggetti suscettibili di risultare destinatari del provvedimento amministrativo, sia dal punto di vista dell’ampliamento della nozione di manifestazione sportiva.

Tale approdo normativo e giurisprudenziale non stupisce e, anzi, risulta ragionevole alla luce della *ratio* della misura. Il D.A.SPO., infatti, persegue il principale scopo di controllare la pericolosità del soggetto interessato e di prevenire che egli commetta ulteriori reati. La dimensione afflittiva, quindi, non rappresenta che una mera conseguenza collaterale della prevenzione.

Non si tratta di avallare “la pena del sospetto”, ma di perseguire la creazione di un sano ambiente sportivo che prevenga comportamenti violenti o pericolosi a protezione dell’ordine e della sicurezza pubblica.

A tal fine, è necessario che la valutazione cui è chiamato il Questore sia connotata da un’ampia discrezionalità, volta a valutare in concreto l’affidabilità del soggetto in forza di un proporzionato bilanciamento tra l’interesse pubblico alla sicurezza dei cittadini e l’interesse privato ad accedere liberamente agli stadi.

La Corte EDU ha, infatti, affermato che «*sebbene la certezza sia altamente auspicabile, può comportare una eccessiva rigidità e la legge deve essere in grado di tenere il passo con il mutare delle circostanze. Di conseguenza, molte leggi sono inevitabilmente formulate in termini che, in misura maggiore o minore, sono vaghi e la cui interpretazione e applicazione sono questioni di pratica*», ma ha precisato, altresì, che «*una legge che conferisce una discrezionalità deve indicare la portata di tale discrezionalità*»[[29]](#footnote-29).

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, va ribadito che, nell’ambito del diritto della prevenzione, gli automatismi non sono ammissibili. Tuttavia, al fine di evitare interferenze arbitrarie da parte della pubblica autorità, l’esercizio della pur necessaria discrezionalità amministrativa deve avvenire nel rispetto dei principi di legalità e certezza del diritto, che ne costituiscono limiti invalicabili.

Nel caso del divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, da un lato, è imprescindibile che al destinatario del D.A.SPO. sia ascrivibile un comportamento concreto che, in maniera chiara e univoca, sia volto alla commissione di un fatto potenzialmente pericoloso o qualificato dalla legge come tale[[30]](#footnote-30); dall’altro lato, è il pericolo di lesione dell’ordine pubblico a rappresentare il fondamento e il limite del potere questorile e a chiarire la portata della sua discrezionalità.

**Virginia Sessa**

Già tirocinante presso il Consiglio di Stato

Pubblicato il 25 giugno 2021

1. La Corte Costituzionale, nella sentenza del 25 luglio 2001, n. 290, ha precisato che la locuzione “interessi pubblici primari”, utilizzata nell’art. 159, comma 2, include non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Tale precisazione risulta necessaria ad impedire che una eccessiva dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico comprometta, a scapito della competenza locale, il riparto dei compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cfr. Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Fascicolo *Iter* DDL S. 840 “*Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*”, pp. 14-15. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sul punto, cfr. Corte Costituzionale, 24 luglio 2019, n. 195, che, pronunciandosi sul d.l. n. 113 del 2018, ha ritenuto legittima l’estensione ai presidi sanitari del D.A.SPO. urbano a condizione, però, che il divieto non si applichi a chi ha bisogno di cure mediche o di prestazioni terapeutiche e diagnostiche. La Corte ha precisato, infatti, che il diritto alla salute prevale sulle esigenze di decoro dei luoghi e di contrasto alle condotte sanzionate in via amministrativa, quali lo stato di ubriachezza, gli atti contrari alla pubblica decenza, il commercio e il parcheggio abusivo (presupposti del D.A.SPO. urbano). Così interpretata, la norma è risultata legittima; il diritto alla salute di chi ha bisogno di cure o di accertamenti sanitari rimane, infatti, pienamente tutelato e non vi è alcuna incidenza sull’organizzazione dei presidi sanitari, sicché non è violata la competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute. Sul tema, cfr. anche Cisterna A., *Decreti sicurezza: le prime risposte della giurisprudenza*, in Guida al diritto, 28 settembre 2019, n. 40, pp. 14-15; *Sì al Daspo urbano nei «presìdi sanitari» se non ci sono cure*, in Guida al diritto, 28 settembre 2019, n. 40, pp. 25-29; Amato G., *Daspo urbano implementato e più divieti di accesso*, in Guida al diritto, 12 gennaio 2019, n. 4, pp. 71-78. Sulla compatibilità del D.A.SPO. urbano con la Carta costituzionale e con la Convenzione EDU, cfr. Follieri E., *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del D.L. 20.2.2017 n. 14)*, Relazione al Convegno “Recenti prospettive del fenomeno immigratorio”, Potenza, 24 marzo 2017, in GiustAmm.it, 2017, fasc. 3, pp. 1-10. [↑](#footnote-ref-3)
4. L’articolo 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017 è stato introdotto ad opera dell’art. 21, comma 1-*ter*, della l. n. 132 del 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sul tema del D.A.L.P., cfr. Amato G., *Misure ad hoc contro lo spaccio di stupefacenti*, in Guida al diritto, 18 marzo 2017, n. 13, pp. 43-45; Cisterna A., *Politiche securitarie, alcune disposizioni andrebbero ripensate*, in Guida al diritto, 27 ottobre 2018, n. 44, pp. 95-100 e, da ultimo, per un commento sulle modifiche apportate dal d.l. n. 130 del 2020, cfr. Cisterna A., *Quella tentazione dei decreti omnibus che non risolve le emergenze criminali. I profili penalistici*, in Guida al diritto, 7 novembre 2020, n. 44, pp. 56-59; Dossier (A.C. 2727-A) Dipartimento Istituzioni D20130a del 26 novembre 2020, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza*, pp. 129-140, consultabile al seguente *link*:

   <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D20130a.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Tale misura avrebbe, inoltre, carattere atipico. Nello specifico, le misure di prevenzione nell’ambito sportivo hanno dato vita ad un sottosistema autonomo rispetto al sistema generale delle misure di prevenzione disciplinato dal Codice antimafia, sia per la diversa collocazione sistematica, sia per l’applicabilità a categorie di soggetti caratterizzati da peculiari forme di pericolosità sociali (legate, in particolare, allo svolgimento di eventi sportivi), nonché per l’attribuzione al Questore del potere di disporle. In dottrina, in tal senso, v. Menditto F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis C.P.)*, Giuffrè, 2019, vol. I, pp. 416-418; Fiorentin F., *Misure di prevenzione personali e patrimoniali* (a cura di) *Fabio Fiorentin*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2018, p. 362; Bonomi A., Pavich G., *Daspo e problemi di costituzionalità*, in Diritto penale contemporaneo, 25 maggio 2015, pp. 1-38; Dolso G. P., *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in Giurisprudenza costituzionale, 1997, fasc. 3, pp. 1586-1596; Molinari P. V., *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in Cassazione penale, 1995, fasc. 10, pp. 2744 ss.; ma vedi anche Cassazione penale, sez. un., 27 ottobre 2004, n. 44273, secondo cui «*È privo di rilievo inquadrare le misure in esame tra quelle “tipiche” o quelle “atipiche” trattandosi di distinzione priva di effetti pratici e ricavandosi, la atipicità, esclusivamente dalla circostanza di non essere previste dalla normativa di carattere generale sulle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956 n. 1423. Se vuol darsi un contenuto a questa distinzione può confermarsi la natura atipica delle misure con riferimento al già accennato diverso criterio di pericolosità sociale che le connotano*». [↑](#footnote-ref-6)
7. Per una ricostruzione storica e per una disamina del problema della costituzionalità delle misure di prevenzione, cfr. Mantovani F., *Diritto penale. Parte generale*, Wolters Kluwer, Cedam, X edizione, 2019, pp. 851-864. [↑](#footnote-ref-7)
8. Nuvolone P., voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in Enciclopedia del diritto, XXVI, Milano, 1976, pp. 632 ss., secondo cui il riconoscimento della prevenzione viene desunto anche dagli artt. 25 e 27 Cost. Invero, «*In secondo luogo, l’art. 25 cost. prevede espressamente le misure di sicurezza; e identifica l’osservanza del principio di legalità nel fatto che esse siano applicate nei casi contemplati dalla legge. Con questo, le misure di prevenzione in sé e per sé (tali sono anche le misure di sicurezza) vengono riconosciute costituzionalmente legittime, e viene, quindi, riconosciuta la legittimità della enunciazione delle fattispecie-presupposto (e, cioè, della situazione soggettiva di pericolosità) e di una limitazione della libertà personale che abbia la sua giustificazione nello scopo di prevenire la commissione di reati. In terzo luogo, nel momento in cui l’art. 27 cost. assegna alla pena una finalità di rieducazione, e quindi la ricollega anche all’accertamento di fattori di personalità e al raggiungimento di scopi eteronomi rispetto all’essenza logica della pena stessa, si introduce nel sistema la prevenzione come elemento caratterizzante la sanzione penale, nella sua specie e nella sua durata, rompendo quella corrispondenza tra fatto di reato e sanzione, su cui si fonda il principio di legalità, nella sua classica e tradizionale accezione. Si potrà, ovviamente, osservare che, per quanto concerne le misure di sicurezza, vi è pur sempre la premessa della commissione di un reato (o di un quasi reato), il che non avviene nelle misure di prevenzione ante-delictum: e, cioè, vi è una garanzia di certezza oggettiva. Senonché, l’obiezione non sarebbe pertinente: e, invero, l’applicazione delle misure di sicurezza non discende dall’accertamento del reato, che è una semplice premessa storica, ma dall’accertamento di una situazione soggettiva di pericolosità criminale. E, quindi, concettualmente, l’impostazione è la stessa. Del resto, l’art. 13 cost. ammette, da un punto di vista generale, e non già solo con riferimento a un processo penale in corso, che l’autorità giudiziaria possa prendere provvedimenti restrittivi della libertà personale; e in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, consente che anche l’autorità di pubblica sicurezza possa prendere, se pure in via provvisoria, tali provvedimenti*». Cfr. anche Corte Costituzionale, 1964, n. 23, che si è pronunciata sulla legittimità dell’art. 1, l. n. 1423 del 1956, in rapporto al principio costituzionale di legalità-tassatività. Da ultimo, sulla portata e i limiti delle misure di prevenzione, cfr. Corte Costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 24. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cfr., con riferimento alle interdittive antimafia, *ex multis*, Cons. St., sez. III, 4 giugno 2021, n. 4293; 27 aprile 2021, n. 3379; 24 febbraio 2020, n. 1348; 5 settembre 2019, n. 6105; 18 aprile 2018, n. 2343; 26 settembre 2017, n. 4483. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cfr. *ex multis*, Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021 n. 317; 26 novembre 2020, n. 7420; 24 giugno 2020 n. 4033; 4 febbraio 2019, n. 866; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 3 giugno 2020, n. 392; Cassazione penale, sez. un., 27 ottobre 2004, n. 44273. La natura di misura di prevenzione è stata, invece, esclusa da Cassazione penale, sez. I, 21 febbraio 1996, n. 1165, secondo cui occorre «*configurare il divieto di accesso di cui al comma 1 dell’art. 6 come atipica misura interdittiva di competenza dell’autorità di pubblica sicurezza per la salvaguardia di finalità inerenti all’ordine pubblico*». In tal senso anche Nuzzo F., *Sull’applicabilità ai minorenni delle misure di prevenzione personali atipiche previste dall’art. 6 l. 13 dicembre 1989*, n. 401, in Cassazione penale, 1997, fasc. 3, pp. 854 ss.; Insardà C., *Natura interdittiva atipica del D.A.SPO.*, in Il Merito, luglio-agosto 2020, numero 7-8, p. 76. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte EDU, sez. I, 8 novembre 2018, ric. n. 19120/15, *Tomislav Seražin c. Croazia*, che ha escluso la natura sanzionatoria del D.A.SPO. sia per l’applicabilità della misura indipendentemente da una condanna penale, sia per la finalità prevalente della misura, consistente nella creazione di un ambiente che prevenga comportamenti violenti o pericolosi a protezione dell’ordine pubblico e degli altri spettatori e sia infine per la mancanza di carattere afflittivo, non venendo in questione una privazione della libertà o una imposizione di obbligazione pecuniaria. [↑](#footnote-ref-11)
12. Invero, accanto alla misura di prevenzione, l’art. 6, comma 7, della l. n. 401 del 1989 ha previsto la possibilità che il giudice penale possa disporre con la sentenza di condanna una sanzione di analogo contenuto. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cfr. Corte Costituzionale, 7 maggio 1996, n. 143; 12 giugno 1996, n. 193; 23 maggio 1997, n. 144; 4 dicembre 2002, n. 512, aventi ad oggetto la disamina di questioni di legittimità costituzionale concernenti l’art. 6, l. n. 401 del 1989. La Consulta si è occupata nello specifico del D.A.SPO. per le manifestazioni sportive ma le medesime conclusioni possono essere estese anche al D.A.SPO. urbano e al D.A.L.P., i quali hanno mutuato la loro disciplina sul modello del D.A.SPO. sportivo. [↑](#footnote-ref-13)
14. Secondo cui «*Il questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate, nonché a quelli, specificamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime* […]». [↑](#footnote-ref-14)
15. Secondo cui «*Alle persone alle quali è notificato il divieto previsto dal comma 1, il questore può prescrivere, tenendo conto dell’attività lavorativa dell’invitato, di comparire personalmente una o più volte negli orari indicati, nell’ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell’obbligato o in quello specificamente indicato, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per le quali opera il divieto di cui al comma 1*». [↑](#footnote-ref-15)
16. Si deve escludere che la scelta dell’uno o di entrambi i provvedimenti sia affidata al mero arbitrio del Questore. Quest’ultimo, infatti, 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, e cioè il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono le competizioni sportive, ovvero da consigliare anche il secondo, vale a dire l'obbligo di presentazione al posto di polizia*» (Corte Costituzionale, 12 giugno 1996, n. 193, par. 3). [↑](#footnote-ref-16)
17. Il carattere restrittivo della misura e la necessità di rispettare le garanzie costituzionali in materia di restrizione della libertà personale erano emersi già in sede di conversione in legge del d.l. 22 dicembre 1994, n. 717, recante misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche. Cfr. sul punto, Senato della Repubblica, XII Legislatura, 114a seduta pubblica, Assemblea – Resoconto stenografico, 2 febbraio 1995. [↑](#footnote-ref-17)
18. Il ricorso al modello della convalida non impone di assegnare necessariamente al procedimento le medesime garanzie previste per la convalida dell’arresto e del fermo di polizia giudiziaria. Invero, non va trascurato che il provvedimento assunto dal giudice per le indagini preliminari ha portata e conseguenze molto più limitate sulla libertà personale del destinatario rispetto alle suddette misure pre-cautelari o di altre ancora che, comunque, incidono in maniera più rilevante sullo stesso bene (Corte Costituzionale, 23 maggio 1997, n. 144, par. 3 del Considerato in diritto). Il provvedimento del Questore rientra pur sempre nelle previsioni di cui all’art. 13 Cost. Ciò implica che, in primo luogo, l’autorità amministrativa, in presenza di un soggetto al quale ha irrogato il divieto di accesso, valuti le ragioni di necessità e di urgenza che richiedono anche l’adozione dell’obbligo di comparizione e, in secondo luogo, che l’autorità giudiziaria, in ossequio al sistema di garanzie previsto dall’art. 13 Cost., valuti, in sede di convalida del provvedimento, la sussistenza delle condizioni richieste per la sua adozione sul piano della necessità e dell’urgenza, nonché l’adeguatezza del suo contenuto anche sotto il profilo della durata (Corte Costituzionale, 4 dicembre 2002, n. 512, par. 4 del Considerato in diritto). Il controllo del provvedimento da parte del giudice, che deve essere pieno ed effettivo, garantisce, altresì, all’interessato il diritto di difesa, di cui all’art. 24 Cost. La necessità di un’adeguata difesa va coniugata, però, con l’esigenza di celerità nell’applicazione della misura, condizione necessaria affinché la stessa possa rivelarsi efficace, sicché è ammessa l’adozione di forme semplificate attraverso le quali possa esplicarsi il contraddittorio (Corte Costituzionale, 23 maggio 1997, n. 144, par. 3 del Considerato in diritto). [↑](#footnote-ref-18)
19. La sanzione per chi non osserva il D.A.SPO. è prevista dall’art. 6, comma 6, l. n. 401 del 1989, in base al quale «*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*». [↑](#footnote-ref-19)
20. Si riporta il testo dell’art. 6, comma 1, l. n. 401 del 1989 attualmente vigente: «*1. Il questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate, nonché a quelli, specificamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime, nei confronti di: 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); 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; 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*». [↑](#footnote-ref-20)
21. Per una disamina delle modifiche apportate dai decreti sicurezza al D.A.SPO, cfr. Cisterna A., *Pericolosità sociale: aggiornato il catalogo dei soggetti da isolare*, in Guida al diritto, 14 settembre 2019, n. 38, pp. 75-81; *Applicabile il Daspo per gli atti all’estero dei tifosi italiani*, in Guida al diritto, 6 luglio 2019, n. 59, pp. 49-53; *Politiche di sicurezza e riforma della polizia in un’unica visione*, in Guida al diritto, 12 gennaio 2019, n. 4, pp. 18-22; Amato G., *Daspo sportivo: l’aggravante scatta nel “trasferimento”*, in Guida al diritto, 14 settembre 2019, n. 38, pp. 71-74. [↑](#footnote-ref-21)
22. Trattasi degli indiziati di uno dei delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo, di cui all’art. 51, comma 3-*quater* c.p.p. ovvero di 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 di comune pericolo mediante violenza (previsti dal capo I del titolo VI del libro II del 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: formazione e partecipazione (art. 306 c.p.), epidemia (art. 438 c.p.), avvelenamento di acque o di sostanze alimentari (art. 439 c.p.), sequestro di persona (art. 605 c.p.), sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 c.p.), nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero (c.d. *foreign fighters*) a sostegno di un’organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all’art. 270-*sexies* c.p. [↑](#footnote-ref-22)
23. L’assenza di siffatto inciso nella precedente versione della norma ha indotto la giurisprudenza a ritenere necessario il nesso di causalità tra la condotta commessa e la manifestazione sportiva, anche alla stregua del generale principio per cui *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. In tal senso, Cons. St., sez. III, 7 aprile 2020, n. 2313, secondo cui «*tale carenza normativa non può certo essere colmata con un’interpretazione che estenda il campo di applicazione della disposizione in parola a casi non espressamente previsti dalla legge. Il principio di legalità, in materia di misure di prevenzione limitative – come nel caso all’esame – di libertà personali, impone la puntuale individuazione dei presupposti che ne giustificano l’applicazione e, dunque, un’interpretazione restrittiva della norma di prevenzione, la quale non è suscettibile di essere applicata estensivamente o con analogia in malam partem*». In tale occasione il Giudice amministrativo ha ritenuto estranea al perimetro di applicazione del citato art. 6 la condotta di un soggetto – denunciato per il reato di cui all’art. 5, l. n. 152 del 1975 – consumata durante una manifestazione di protesta sul disegno legislativo del c.d. “*ius soli*”, totalmente estranea all’ambito sportivo. [↑](#footnote-ref-23)
24. Cfr. Cassano M. E., *Il decreto Salvini, tra istanze preventive e modelli repressivi*, in Questione Giustizia, 29 ottobre 2019, che giustifica l’estensione del D.A.SPO. ai soggetti indiziati di reati con finalità terroristica, ritenendo che il legislatore abbia voluto predisporre uno strumento volto ad evitare che, all’interno delle tifoserie, si verifichino infiltrazioni di soggetti sospettatati di terrorismo e a prevenire, in tal modo, la realizzazione di attentati in luoghi naturalmente affollati. [↑](#footnote-ref-24)
25. Sul punto, in dottrina, cfr. Garraffa P., *Normativa antiviolenza negli stadi: novità giurisprudenziali*, in Federalisimi.it, 2018, fasc. 6, pp. 4-16; Bedessi S., Piccioni F., *Il decreto sicurezza. Nuove norme in materia di circolazione stradale, sicurezza urbana, immigrazione e polizia locale. Guida alla Legge 132/2018 di conversione con modifiche del D.L. 113/2018*, Maggioli Editore, 2019, pp. 79-106; Menditto F., *op. cit.*, pp. 418-423; Molinari P. V., *op. cit.*, pp. 7-8; Forlenza O., *Contro i teppisti aumenta la prevenzione, diminuiscono sanzioni e pene accessorie*, in Guida al diritto, 3 novembre 2001, n. 42, p. 102; Cortesi M. F., *La Cassazione delimita l’efficacia del “D.A.SPO.”*, in Diritto penale e processo, 2015, fasc. 3, pp. 328-330; Lo Monte E., *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un “calcio” ai teppisti e due ai princìpi dello Stato di diritto*, in Cassazione penale, 2005, fasc. 4, pp. 1463 ss. [↑](#footnote-ref-25)
26. Cfr. Cassazione penale, sez. III, 11 luglio 2017, n. 50928, secondo cui la giurisprudenza ha inteso il riferimento alle manifestazioni sportive «*limitativo dell’area di adottabilità del provvedimento atteso che la manifestazione sportiva deve essere l’occasione del corso della quale sia stata posta in essere la condotta passibile di DASPO. Ciò sia perché trattandosi di misura restrittiva della libertà personale deve ritenersi precluso il ricorso all’analogia, risultando la norma di stretta interpretazione, sia perché il presupposto fattuale ai fini dell’adozione dei provvedimenti di divieto deve essere strettamente correlato alle condotte che si intendono prevenire. L’interpretazione rigorosa e dunque maggiormente aderente al significato letterale della norma è infatti doverosa, avuto riguardo al quadro costituzionale in cui si inserisce il provvedimento restrittivo impugnato, i cui effetti si traducono in una limitazione della libertà di circolazione del soggetto destinatario della misura, posto che l’art. 16 della Carta Costituzionale consente restrizioni del diritto in esame solo nei casi stabiliti dalla legge, quali quelli in materia di sanità e sicurezza*» e, da ultimo, Cons. St., sez. III, 15 ottobre 2020, n. 6235; 1° giugno 2020, n. 3451; 7 aprile 2020, n. 2313; Cassazione penale, sez. III, 20 novembre 2019, n. 7224. In linea con tale giurisprudenza, sono state escluse dal novero delle manifestazioni sportive quelle di commemorazione di un evento sportivo (Cassazione penale, sez. III, 13 dicembre 2017, n. 18924), i festeggiamenti per la fondazione di una squadra sportiva (Cassazione penale, sez. III, 9 novembre 2011, n. 44431) e, più in generale, gli eventi privi del necessario collegamento immediato e della stretta causalità tra la condotta ed una competizione sportiva. [↑](#footnote-ref-26)
27. Cfr. Cons. St., sez. III, 28 maggio 2021, n. 4123 e 8 novembre 2011, n. 5887, che hanno ritenuto legittimo il D.A.SPO. adottato a seguito di una condotta posta in essere durante l’allenamento di una squadra di calcio partecipante alle competizioni previste dalle federazioni sportive; 15 febbraio 2021, n. 1297, che ha ritenuto legittimo il D.A.SPO. adottato a seguito di condotte poste in essere da soggetti che, rientrando da una commemorazione delle vittime dello stadio, si sono fermati in un esercizio commerciale e hanno preso parte ad uno scambio di offese e di cori ingiuriosi contro le persone presenti nel locale, appartenenti alla tifoseria avversaria, rompendo bicchieri e bottiglie; tale scontro è risultato causalmente riconducibile alla rivalità calcistica fra le squadre dei quali i facinorosi si sono dichiarati tifosi e, dunque, connesso alla “competizione” che vede le squadre protagoniste nell’ambito del campionato di calcio; 24 giugno 2020, n. 4033, che ha ritenuto legittimo il D.A.SPO. adottato nei confronti di un soggetto che ha partecipato ad un corteo non autorizzato, con bandiere e fumogeni accesi, per dirigersi all’evento di presentazione di una squadra calcistica per il campionato 2018/2019; 15 dicembre 2016, n. 5304, che ha ravvisato la manifestazione sportiva nel caso di atti di violenza realizzati non durante l’effettivo svolgimento della manifestazione sportiva, bensì in un momento cronologicamente precedente all’evento sportivo ma a questo connesso. [↑](#footnote-ref-27)
28. Cassazione penale, sez. III, 7 aprile 2016, n. 1767, par. 4 del Considerato in diritto. [↑](#footnote-ref-28)
29. Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2017, ric. n. 43395/09, *De Tommaso c. Italia*, § 107-109, relativa a una fattispecie di sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno; cfr. anche, con riferimento alle interdittive antimafia, Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758, par. 9.4. ss. [↑](#footnote-ref-29)
30. Cfr. Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021, n. 317. [↑](#footnote-ref-30)