

**LA NUOVA NORMATIVA ANTIVIOLENZA NEGLI STADI TRA
TUTELA PREVENTIVA DELLA SICUREZZA E LIMITAZIONI DELLA
LIBERTÀ**

di Amerigo Nazzaro*

SOMMARIO: Introduzione – 1. Tutela preventiva e principio di offensività. – 2. Dibattito giurisprudenziale sulla tutela preventiva in tema di DASPO. Principio della determinatezza. – 3. Conclusioni

Introduzione

I recenti ben noti incidenti di Catania hanno spinto il Governo ad intervenire con un nuovo decreto-legge (8 febbraio 2007, n. 8) in tema di antiviolenza che va ad aggiungersi alla precedente normativa.¹

Il decreto, dopo una sofferta gestazione soprattutto al Senato è stato convertito con leggere modifiche in legge il 3 aprile u.s. (L. n. 41, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 5 aprile 2007).

Tra le disposizioni contenute nella nuova normativa, brevemente si annoverano: biglietti negli stadi gratis per gli under 14; l'obbligo d'autorizzazione da parte delle società per poter esporre gli striscioni; pene più dure per i trasgressori; l'arresto in flagranza differita portato da 36 a 48 ore; la diffida (DASPO) aumentata sino a 8 anni ed estesa ai minorenni.

Ovviamente non potranno essere approfondite tutte le tematiche contenute nella riforma e pertanto ci si soffermerà solo su alcune parti di essa.

Più precisamente, scopo di questo contributo è quello di guardare alla riforma da un particolare punto prospettico: quello del rapporto tra l'esigenza di una disciplina che voglia prevenire e reprimere, nel massimo della misura possibile,

* Avvocato con esperienza in diritto sportivo. E-mail: mirkonaz@yahoo.it.

¹ Sulla precedente normativa (riforma Pisanu) si veda A. NAZZARO, *Normativa antiviolenza negli stadi: spunti e riflessioni*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol 1, n. 2, 2005, 45.

gli episodi violenti e le limitazioni di libertà che vengono sacrificate per perseguire il predetto intento. Come è facile intendere, il rapporto tra i suddetti elementi si presenta come inversamente proporzionale.

Obiettivo di questo lavoro sarà, dunque, quello di analizzare sia in termini di legittimità costituzionale che di opportunità l'intenzione del legislatore riformista, impegnata al massimo grado nel garantire la sicurezza negli stadi (e in qualche misura fuori dagli stessi) attraverso una disciplina di tutela accentuatamente preventiva e repressiva.

1. Tutela preventiva e principio di offensività

Gli interventi di tutela di tipo preventivo, cui si è fatto riferimento nell'introduzione, si segnalano in più parti. In particolare si analizzeranno gli artt. 2, 3, 8 e 9 della nuova legge. Questi ultimi due prevedono degli illeciti amministrativi, gli artt. 2 e 3 invece configurano delle fattispecie di reato.

In tali disposizioni la tutela del bene giuridico è posta in un momento antecedente alla effettiva lesione dello stesso che si pone, in rapporto all'evento vietato, come meramente eventuale.

Tale modo di operare del legislatore se, da un lato, ha il pregio di scongiurare con maggiore efficacia l'eventualità che si verificano situazioni lesive del bene tutelato, dall'altro, pone il problema, da sempre rilevato dalla dottrina soprattutto penalistica, dell'introduzione di quella che può manifestarsi come una "legislazione del sospetto". In poche parole si vietano condotte di per sé innocue per scongiurare l'aumento di probabilità che si verificano fatti lesivi, limitando però, al contempo la libertà dei soggetti.

Solo l'ordinamento penale prevede che la normazione debba rispettare il principio di offensività, a pena di illegittimità costituzionale.² Tuttavia anche con riferimento agli illeciti di altro tipo (per quel che interessa in questa sede il riferimento è agli illeciti sportivi e amministrativi), è utile riferirsi a quanto elaborato dalla dottrina penalistica per poter valutare in termini non di legittimità, ma di opportunità la bontà di una norma sanzionatoria.

Il problema da porsi allora è il seguente: in che misura è utile - in alcuni casi, quelli in cui si prevedono norme penali, in che misura è accettabile in relazione

² In realtà non vi è una norma della Costituzione che sancisce in modo espresso il principio di offensività, pur tuttavia la dottrina è pressoché unanime nell'attribuire a tale principio rango costituzionale interpretando opportunamente in proposito gli artt. 27, comma 3, e 25, comma 2, Cost. (sul punto, BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIX, Utet, Torino, 1973, 82), nonché art. 3 Cost. (E. MUSCO, *Bene giuridico e tutela dell'onore*, Giuffrè, Milano, 1974, 118). Soprattutto sul tema la Corte Costituzionale ha affermato che potrà anche «discutersi sulla costituzionalizzazione o meno del principio d'offensività ma che lo stesso principio debba reggere ogni interpretazione di norme penali è ormai canone unanimemente accettato» (Corte Cost., 26 marzo 1986, n. 62, in *Foro It.*, 1986, I, 2380-2385). Per un'ampia trattazione sul tema A. VALENTI, *Principi di materialità e offensività*, in G. INSOLERA, N. MAZZACUVA, M. PATARINI, M. CANOTTI (a cura di), *Introduzione al sistema di diritto penale*, Giappichelli, Torino, 2000, 241.

ai principi del nostro ordinamento - che il legislatore operi secondo la tecnica di tutela preventiva anzi descritta? Tale domanda verrà applicata alle singole norme della riforma fornendo le relative considerazioni.

In linea generale può dirsi che occorrerà comparare, bilanciare, come un legislatore ha sempre il dovere di fare, quanto si guadagna in relazione all'obiettivo perseguito e quanto si sacrifica, in termini di valori giuridicamente meritevoli di tutela, per perseguire l'obiettivo predetto.

Entrando nello specifico, è d'uopo analizzare quanto stabilito dai divieti imposti agli artt. 8 e 9 della L.n. 41/2007. La prima parte del comma 1 dell'art. 8 stabilisce che «è vietato alle società sportive corrispondere in qualsiasi forma, diretta o indiretta, a soggetti destinatari di provvedimenti di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, o di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero a soggetti che siano stati, comunque, condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, sovvenzioni, contributi e facilitazioni di qualsiasi natura, ivi inclusa l'erogazione a prezzo agevolato o gratuito di biglietti e abbonamenti o titoli di viaggio».

L'art. 9, invece, prevede che «è fatto divieto alle società organizzatrici di competizioni riguardanti il gioco del calcio, responsabili della emissione, distribuzione, vendita e cessione dei titoli di accesso, di cui al decreto del Ministro dell'interno, 6 giugno 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 30 giugno 2005, di emettere, vendere o distribuire titoli di accesso a soggetti che siano stati destinatari di provvedimenti di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, ovvero a soggetti che siano stati, comunque, condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive».

Per entrambe tali previsioni possono farsi le medesime considerazioni.³ Con esse, infatti, si limita l'autonomia contrattuale delle società (divieto di emissione, distribuzione, vendita a determinati soggetti) e di determinati potenziali contraenti, nonché la politica economica delle società medesime (divieto di corrispondere sovvenzioni o contributi), al fine di garantire con maggiore efficacia e in termini precauzionali e preventivi un bene giuridico di somma importanza quale la sicurezza negli stadi. Così ad esempio coloro che sono stati condannati «per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive» non sono persone che andando allo stadio ledono di per sé la pubblica sicurezza. Pur tuttavia è logico, nonché accertabile in termini statistici, che tali soggetti siano pericolosi, in grado, cioè, di ledere il bene protetto in misura più alta in termini probabilistici di quanto accada con riferimento a qualsiasi altro soggetto che si reca allo stadio. Può apparire opportuna allora, in relazione alla elevata importanza del valore giuridico che si

³ Le due fattispecie possono ben definirsi, sulla scorta di quanto dice la dottrina penalistica in tema di reati, «illeciti di sospetto», ossia fattispecie che sanzionano fatti che, considerati in se stessi, non ledono né pongono in pericolo il bene protetto. La repressione viene attuata in via accentuatamente preventiva, assicurando una tutela particolarmente anticipata del bene protetto, facendo però leva più sulla presunta pericolosità soggettiva dell'agente che sull'idoneità offensiva della condotta (G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto Penale*, Zanichelli, Bologna, 1995, 19).

vuole proteggere, la volontà del legislatore di sacrificare la libertà di alcuni soggetti (le società e coloro che sono individuati agli artt. 8 e 9) al fine di ottenere una tutela rafforzata, perché preventiva, del bene stesso la cui lesione, è bene ribadirlo, comunque si manifesta in termini solo eventuali e non certi. Oltretutto, indirettamente tali norme assumono un indubbio valore disincentivante inducendo a non assumere condotte che possano compromettere la libertà di andare allo stadio.

Va notato che necessaria componente della fattispecie sanzionatoria sia l'elemento soggettivo della colpa o del dolo.⁴ Nelle fattispecie esaminate la colpa riconducibile alle società spesso nella realtà⁵ si concretizza nella forma della *culpa in eligendo* o della *culpa in vigilando*,⁶ si tratta di un'ipotesi di colpa riconducibile ai legali rappresentanti delle società che scelgono i concessionari del servizio di distribuzione titoli o vigilano sul loro operato, con imprudenza, negligenza o imperizia (identica forma di colpa è prevista espressamente dalla legge che ci occupa laddove aggiunge all'art. 6-quater della L. n. 401/1989 il comma 1-bis⁷). Se le disposizioni appena esaminate possono essere considerate pregevoli, un diverso giudizio può essere espresso con riferimento a quanto previsto nell'ultimo capoverso del comma 1 dell'art. 8 laddove si prevede che «è parimenti vietato alle società sportive corrispondere contributi, sovvenzioni, facilitazioni di qualsiasi genere ad associazioni di tifosi comunque denominate, salvo quanto previsto dal comma 4». Perché limitare l'autonomia contrattuale delle società e di soggetti che non si possono presupporre pericolosi? La norma esaminata offre una lettura particolare delle associazioni di tifosi. Di fatto, queste si presumono non pericolose se e solo se sono, ai sensi del comma 4 richiamato, «legalmente riconosciute, aventi tra le finalità statutarie la promozione e la divulgazione dei valori e dei principi della cultura sportiva, della non violenza e della pacifica convivenza, come sanciti dalla Carta olimpica». Ma in base a quale elemento un'associazione che non consegue un tale tipo di riconoscimento deve presumersi «soggetto pericoloso» del pari, ad

⁴ L'art. 3 della L. n. 689/81 «Modifiche al sistema penale» al Capo I, relativo alle sanzioni amministrative stabilisce, infatti che «nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente o volontaria, sia essa dolosa o colposa».

⁵ In proposito, in un servizio di una nota trasmissione televisiva, "Le Iene", è stato dimostrato come i concessionari della vendita e distribuzione dei biglietti delle partite, cedevano i titoli senza alcun controllo registrando a fiducia il nome che veniva rilasciato dall'acquirente (nel servizio peraltro venivano rilasciati nomi di personaggi storici proprio ad evidenziare la elevata imperizia del concessionario). In tali ipotesi appunto le società verrebbero sanzionate, qualora i titoli fossero rilasciati ai soggetti indicati agli artt. 8 e 9 della legge di conversione del decreto Amato, a titolo di *culpa in eligendo* e di *culpa in vigilando*.

⁶ Sul tema A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Cedam, Padova, 1998, 205.

⁷ L'art. 2, comma 2, della legge di conversione del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8 (ossia comma 1-bis dell'art. 6-quater della L. n. 401/1989) prevede che «nei confronti delle società sportive che abbiano incaricato dei compiti di cui al comma 1 persone prive dei requisiti morali previsti dall'articolo 11 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è irrogata, dal prefetto della provincia in cui le medesime società risiedono, ovvero in cui hanno la sede legale, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 20.000 a 100.000 euro».

esempio, di un condannato per reato commesso in occasione di manifestazione sportiva?

Un tale tipo di presunzione appare, se non incostituzionale, almeno poco armoniosa con gli artt. 2, 3, comma 2 e 41, commi 1 e 2, della nostra Carta Costituzionale. Certamente si può dire che l'ultimo capoverso del comma 1 dell'art. 8 rappresenta una disposizione eccessivamente allarmista.

Considerazioni di tipo diverso, seppur in parte comuni a quanto detto, vanno fatte con riferimento agli artt. 2-bis e 3 della legge di conversione che ci occupa, che configurano fattispecie di reato.

L'art. 2-bis vieta l'introduzione e l'esposizione negli impianti sportivi di «striscioni e cartelli che, comunque, incitano alla violenza o che contengano ingiurie o minacce», sanzionando la suddetta violazione, salvo che costituisca più grave reato, con l'arresto da tre mesi ad un anno.

In realtà, un tale tipo di previsione non può non sovrapporsi, e risultare quindi superflua, alle norme di cui agli artt. 594 (ingiuria) e 414 (rubricata «istigazione a delinquere») del codice penale. In particolare, quest'ultima prevede una sanzione superiore a quella prevista nella nuova norma. Semmai l'art. 2-bis volesse essere «qualcosa di meno» dell'art. 414 c.p. si violerebbe il principio di offensività, stante quanto affermato dalla Corte Costituzionale. Infatti, con riferimento all'apologia di reato, la Corte ha affermato che l'apologia punibile è soltanto quella che «per le sue modalità, integra un comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti, trascendendo la pura e semplice manifestazione del pensiero»⁸ risultando in tal modo estromessi dall'area della punibilità quei comportamenti che si presentano concretamente inoffensivi per la sicurezza pubblica.

L'articolo della nuova legge appena esaminato non può non esser letto in correlazione con quanto disposto dall'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive che ha emanato, con determinazione n. 14/2007 adottata l'8 marzo 2007, le nuove procedure che regolamentano l'introduzione e l'esposizione, all'interno degli impianti sportivi, di striscioni e di qualsiasi altro materiale simile compreso quello utilizzato dai tifosi per coreografia, quali tamburi ed altri impianti di diffusione sonora (ad esempio i megafoni).

Con tale determinazione si fa divieto di esporre striscioni e materiale simile senza una preventiva autorizzazione della società sportiva da ottenersi rispettando la particolare procedura prevista nella determinazione (richiesta almeno 7 giorni prima dell'evento, indicazione contenuto dello striscione, dimensioni ...).

Per tale tipo di disposizione vanno ribadite le medesime considerazioni sinora avanzate in merito alla tutela preventiva con delle precisazioni ulteriori rivelatrici di come la disposizione in esame sia, se non anticostituzionale, a dir poco eccentrica.

Appare palese la forzatura col dettame dell'art. 21, comma 1, della

⁸ Corte Cost., 23 aprile 1970, n. 65, in *Giur. Cost.*, 1970, 959.

Costituzione che sancisce «la libertà di tutti di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione». La chiave di lettura, in riferimento a ciò che ci occupa, risiede proprio nell'avverbio «liberamente» utilizzato nell'art. 21 Cost. La disposizione dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive implica proprio non tanto l'impossibilità di manifestare il proprio pensiero quanto quello di manifestarlo «liberamente» predisponendo quello che rappresenta un aggravio nella possibilità di esprimersi. È singolare poi che la limitazione della libertà *de qua* debba essere soggetta ad un controllo preventivo non di carattere pubblico, ma da parte di un altro soggetto privato (la società sportiva).

Occorre infine chiedersi, al di là di quanto osservato, come si coordina una tale disposizione con la normativa sulla videosorveglianza, sui biglietti nominativi e sugli stewards, nonché con quanto già previsto da sempre nel codice penale.

Oltre che limitativa di libertà, infatti, la disposizione appare evidentemente eccessiva di per sé: se funzionano nella loro applicazione gli istituti anzi citati che bisogno c'è di attivare una procedura di autorizzazione per poter esporre striscioni? Tali istituti consentirebbero di colpire chi espone striscioni particolarmente offensivi (i tifosi si siedono nei posti loro assegnati o no? gli stewards negli stadi ci sono o no? Le telecamere riprendono chi espone gli striscioni o no?).

Non va infine taciuto che, quanto al contenuto degli striscioni, i maggiori problemi si pongono in merito a quelli di stampo nazifascista. Ma riguardo a ciò, basta far rispettare la Costituzione e le norme dell'ordinamento penale, in particolare quella che vieta l'apologia del fascismo.⁹ Attraverso stewards e videocamere non dovrebbe essere affatto difficile reprimere il fenomeno.

Le norme, dunque, ci sono; se non vanno attuate occorre porsi il problema di come farle applicare prima di ricorrere a nuove norme che, non avendo alcun carattere di attuazione delle precedenti, mirano semplicemente a reprimere con lo stile tipico di uno Stato autoritario e non democratico.

L'art. 3, comma 1, della legge di conversione del decreto Amato sostituisce il comma 1 dell'art. 6-bis della legge 13 dicembre 1989, n. 401 e prevede che «salvo che il fatto costituisca più grave reato, 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,

⁹ L'apologia del fascismo è un reato previsto dalla legge, 20 giugno 1952, n. 645 (contenente «Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale, comma primo, della Costituzione»), anche detta «legge Scelba», che all'art. 4 sancisce il reato commesso da chiunque «fa propaganda per la costituzione di una associazione, di un movimento o di un gruppo avente le caratteristiche e perseguente le finalità» di riorganizzazione del disciolto partito fascista, oppure da chiunque «pubblicamente esalta esponenti, principi, fatti o metodi del fascismo, oppure le sue finalità antidemocratiche».

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, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena è aumentata se dal fatto deriva un ritardo rilevante dell'inizio, la sospensione, l'interruzione o la cancellazione della manifestazione sportiva. La pena è aumentata fino alla metà se dal fatto deriva un danno alle persone».

Tale norma rappresenta un tipico esempio di ciò che viene definito «reato di pericolo concreto», ossia una tipologia di illecito penale in cui il pericolo è assunto come elemento costitutivo espresso della fattispecie.¹⁰ Il nostro ordinamento è ricco di tali ipotesi di reati adatti soprattutto quando il bene giuridico tutelato perde di spessore materiale e tende a coincidere con entità di carattere ideale (quali l'onore, il pudore, e, come nel nostro caso l'ordine pubblico). A rigore, tali tipi di reati contrasterebbero col principio di offensività, in quanto presentano una tutela anticipata rispetto all'offesa del bene giuridico.

Nella fattispecie normativa in esame, ad esempio, non viene lesa la sicurezza pubblica, ma ne viene solo messa in pericolo la salvaguardia. Tuttavia, senza pretese di particolari approfondimenti del dibattito della dottrina giuspenalistica, va detto semplicemente che è pacifico il loro accoglimento nel nostro ordinamento per ragioni di praticità della tutela soprattutto di particolari beni giuridici (come detto soprattutto in relazione alla tutela dei beni di scarso spessore materiale e dei beni collettivi). In proposito, si sostiene che compito del diritto penale sia quello di garantire non soltanto l'integrità dei beni, individuali e collettivi, ma anche la sicurezza del loro godimento.¹¹ Oltretutto, soprattutto con riferimento ai beni di scarso spessore materiale è facile modellare la loro conformazione in relazione alla previsione normativa sì da armonizzarla facilmente col principio di offensività.

Tuttavia, rimane salda la considerazione per la quale quanto meno si ricorre a reati configuranti illeciti a tutela anticipata tanto più armonioso è l'ordinamento penale in relazione ai principi di offensività, secondo un'ottica oggettiva, e scopo di qualsiasi società civile, per migliorarsi, è quello di ricorrervi nella minore misura possibile. Ciò varrebbe a significare che lo Stato può apprestare maggiore fiducia nei confronti dei consociati garantendo loro maggiori libertà. Ma è possibile migliorare tale fiducia? in che modo? E soprattutto possono riscontrarsi delle responsabilità dello Stato oltre che nei consociati che ledono i beni giuridici tutelati per il fatto che questo rapporto di fiducia sia allo stato attuale così scarso? Intento di chi scrive è provare a dare delle risposte a tali domande in conclusione del presente lavoro.

Rispetto alla fattispecie appena analizzata presenta, invece, una tutela ancor

¹⁰ I reati di pericolo concreto si differenziano da quelli di pericolo astratto dove un fatto viene punito in quanto ritenuto in sé astrattamente pericoloso senza bisogno per l'interprete di valutare che il pericolo si sia concretamente realizzato o meno (A. VALENTI, *Principi di materialità e offensività*, cit., p. 249).

¹¹ K. BINDING, *Die Normen und ihre Ubertretung*, I, Lipsia 1916, 372.

più anticipata, al punto da poter parlare di una cosiddetta ipotesi di «reato di sospetto»,¹² la previsione introdotta al comma 2 dell'art. 3 che sostituisce il comma 1 dell'articolo 6-ter della legge 13 dicembre 1989, n. 401. Si stabilisce che «salvo che il fatto costituisca più grave reato, 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, è trovato in possesso di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero di bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o, comunque, atti ad offendere, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 1.000 a 5.000 euro».

In proposito, si rileva semplicemente come una tale norma interpretata alla lettera, come si esige per le norme penali,¹³ imporrebbe la sanzione anche di chi si reca allo stadio con un ombrello.

2. *Dibattito giurisprudenziale sulla tutela preventiva in tema di DASPO.*¹⁴ *Principio della determinatezza*

Sempre con riferimento alla tutela della sicurezza pubblica negli stadi, sotto il particolare profilo della prevenzione, si vuole proporre ora una breve disamina in merito ad un recente dibattito giurisprudenziale in tema di DASPO.

Vi sono infatti due recenti sentenze della Corte di Cassazione, III sezione penale, n. 37123/2005 e n. 9793/2007 sul tema della determinatezza del provvedimento di DASPO.

Detto provvedimento normalmente si sostanzia in un obbligo di firma da parte dell'interessato da effettuarsi in determinati momenti onde l'autorità possa garantirsi del fatto che il soggetto pericoloso non si trovi nelle zone calde durante determinate manifestazioni sportive. Il DASPO, dunque, è un tipo di provvedimento rappresentante una misura restrittiva della libertà del soggetto. In particolare, è una misura di prevenzione che, in quanto tale, non è soggetta al principio di offensività cui sono sottoposti i reati e le sanzioni penali, ciò non di meno però è

¹² Per i reati di sospetto vale quanto detto nella nota 2 parlando più generalmente di «illeciti di sospetto».

¹³ L'interpretazione *strictu sensu* letterale della norma penale è imposta dai principi di determinatezza e tassatività della norma penale. Sul tema M. ZANOTTI, *Principi di determinatezza e tassatività*, in G. INSOLETA, N. MAZZACUVA, M. PATARINI, M. CANOTTI (a cura di), *Introduzione al sistema di diritto penale*, Giappichelli, Torino 2000, 135.

¹⁴ DASPO è una misura amministrativa e non penale, anche se si poggia normalmente su una informativa di reato da parte delle forze dell'ordine. Significa Divieto di Accedere a manifestazioni Sportive, ha come referente costituzionale l'art. 13 Cost. ed è regolato dalla L. 13 dicembre 1989, n. 401, modificata nel tempo dalla L. 19 ottobre 2001, n. 377, dalla L. 24 aprile 2003, n. 88, dalla L. 17 ottobre 2005, n. 210 e dalla L. 4 aprile 2007, n. 41.

soggetta al principio di legalità, e in particolare di determinatezza, sancito a livello costituzionale all'art. 13 con espresso riferimento proprio alle misure limitative della libertà. L'art. 6, comma 2 della L. n. 401/89, stabilendo che «alle persone alle quali è notificato il divieto previsto dal comma 1, il questore può prescrivere di comparire personalmente una o più volte negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per le quali opera il divieto di cui al comma 1» necessita, come ribadito da entrambe le sentenze, di un'applicazione armoniosa col dettato costituzionale, tale per cui il provvedimento del questore, quale atto integrativo della norma legislativa,¹⁵ non può non rispettare il regime della determinatezza imposto dall'art. 13 Cost.

Sul punto le due sentenze mostrano, però, delle sfumature con particolare riguardo alle modalità attraverso le quali il principio di determinatezza sarebbe rispettato. Pur trattando il problema della determinatezza del contenuto del provvedimento come un problema prevalentemente pratico, (ed in effetti lo è, ove si pensi alla difficoltà materiale che può avere il soggetto colpito dal provvedimento ad adempiere gli obblighi prescritti) va detto che, a parere di chi scrive, la tematica presenta aspetti di rilievo giuridico di maggior spessore, proprio in virtù del riferimento al principio costituzionale anzi citato.

Secondo la sentenza del 2005, infatti, il provvedimento di DASPO non potrebbe includere l'obbligo di recarsi presso l'autorità di polizia riguardo alle gare amichevoli della squadra in quanto il calendario delle amichevoli non sarebbe adeguatamente predeterminato. Nella pronuncia si sostiene che «quando la legge fa riferimento alle manifestazioni sportive “specificamente indicate” intende richiedere che queste siano non tanto individuate *nominatim* (cosa realmente impossibile) quanto piuttosto determinabili dal destinatario in modo certo sulla base degli elementi di identificazione forniti nel provvedimento e di elementi di fatto esterni al provvedimento, ma generalmente noti, quali ad esempio i calendari ufficiali dei campionati e dei tornei. In tal modo infatti è ugualmente garantito lo scopo del legislatore, che è quello di rendere determinato il divieto comportamentale per non esporre il destinatario a divieti indeterminati che non sarebbe in grado di rispettare». È bene sottolineare che lo scopo del legislatore cui si fa riferimento, a parere di chi scrive, è quello del legislatore costituzionale.

Precisa ancora la Corte che i destinatari del provvedimento «pur essendo tifosi appassionati e informati, possono non essere a conoscenza di tutti gli incontri amichevoli disputati dalla squadra del cuore».

Di contro, la più recente pronuncia del 2007, pur riaffermando l'esigenza di determinatezza del DASPO, sostiene che la stessa si realizzi «anche per le manifestazioni sportive amichevoli, quando queste siano preventivamente e

¹⁵ F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, cit., p. 82; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto Penale*, cit., p. 82; C. FIORE, *Diritto Penale*, I, Utet, Torino, 1993, 80; T. PADOVANI, *Diritto Penale*, Giuffrè, Milano, 1995, 27-28; F. C. PALAZZO, *Legge Penale*, in *Digesto delle discipline penali*, VII, Utet, Torino, 1993, 354.

adeguatamente pubblicizzate, ferma sempre la possibilità che nel processo di merito per la violazione dell'obbligo, prevista come delitto dall'art. 6, comma 6, legge 401/1989, risulti che la manifestazione sportiva amichevole non era concretamente conosciuta e conoscibile dall'interessato, con la conseguente mancanza di responsabilità per difetto di dolo». Specifica la Corte, dunque, che «il controllo sull'esigibilità dell'obbligo di presentazione si traduce in un controllo sulla "conoscibilità" dell'obbligo, in relazione alla concreta manifestazione sportiva amichevole, affidato al giudice di merito».

Come può notarsi, questa nuova sentenza si inquadra con una certa coerenza nel nuovo sistema di tutela della sicurezza pubblica preannunciando i caratteri principali che contraddistinguono la nuova normativa improntati sui criteri della severità e prevenzione. La pronuncia *de qua*, dunque, pur intendendo porsi lungo un *continuum* con i principi della precedente, in particolare con il criterio della determinatezza, offre di quest'ultimo un'interpretazione più severa nei confronti del destinatario del provvedimento (e, dunque, della prevenzione della sicurezza in generale), ma meno rigorosa col principio anzi richiamato. Infatti viene ampliata la possibilità di stabilire l'obbligo di firma anche alle gare amichevoli non espressamente indicate nel provvedimento di DASPO purchè «siano preventivamente e adeguatamente pubblicizzate». Salvo non specificare, ed in questo il criterio di determinatezza non viene saldamente rispettato, quando una gara amichevole possa dirsi preventivamente ed adeguatamente pubblicizzata. Non spiega la Corte, infatti, né vi è una norma che lo faccia, in che termini di tempo una partita amichevole possa definirsi preventivamente pubblicizzata (se paradossalmente fosse pubblicizzata un minuto prima dell'incontro sarebbe preventivamente pubblicizzata?), né tanto meno, in che modo di una gara si possa dire che sia stata adeguatamente pubblicizzata (è sufficiente ad esempio un unico annuncio su una trasmissione provinciale?).

Indubbiamente a parere di chi scrive da un punto di vista tecnico giuridico la prima sentenza si presenta come più corretta,¹⁶ laddove la pronuncia più recente manifesta delle falle evidenti. Di conseguenza, frustrando il principio di determinatezza si presenta la difficoltà del soggetto sottoposto al DASPO, come ben evidenzia la prima sentenza, ad adempiere a quanto voluto dal provvedimento

¹⁶ A voler essere rigorosi, anche la sentenza del 2005 difetta di determinatezza laddove fa riferimento al concetto di determinabilità «sulla base di elementi di fatto esterni al provvedimento ma generalmente noti, quali ad esempio i calendari ufficiali dei campionati e dei tornei». Come si fa, infatti, a precisare quali elementi siano «generalmente noti»? Tutto sommato, però, la mancanza evidenziata, non è poi così rilevante non tanto perché il concetto di «generalmente noti» viene specificato a titolo esemplificativo, consentendone in qualche modo una maggior nitidezza di contorni (dunque una maggiore determinatezza), quanto per lo spirito della pronuncia che si muove lungo la direzione del *favor rei* (in realtà sarebbe più corretto dire del *favor* nei confronti di chi è colpito dal provvedimento) che è la logica principale che il rispetto del principio di determinatezza applicato al DASPO persegue.

Rimane saldo però a parere di chi scrive che occorra maggior rigore di determinatezza nelle pronunce in tema di DASPO. In proposito, nota 17.

indeterminato.

Ma anche al di là dell'aspetto prettamente tecnico e pratico e valutando il contenuto delle due pronunce sotto il profilo sostanziale vi è da chiedersi se nella più recente pronuncia non si manifesti un eccessivo allarmismo nella volontà di cercare un controllo invasivo oltre ogni logica. In poche parole, perché mai vi sarebbe da temere che in un incontro di calcio amichevole che non sia predeterminato nel provvedimento di DASPO (il quale volendo ben può specificare le partite amichevoli, anche eventuali e non già programmate, che possono considerarsi "calde"¹⁷) possano accadere incidenti, visto che l'esperienza insegna che normalmente tali incontri sono partite tranquille per l'ordine pubblico.

La determinatezza cui appena si è fatto riferimento implica precisione, certezza nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto, pertanto rappresenta una dimensione cui tutto il diritto aspira.

Per l'ordinamento penale, però, rappresenta un requisito necessario e imprescindibile.

Sul tema era stata criticata¹⁸ la norma di cui all'art. 6-*quater* del D.L. n. 162/2005 che così recitava: «ai sensi e per gli effetti degli articoli 336 e 337 del codice penale, sono considerati incaricati di un pubblico servizio gli incaricati del controllo dei titoli di accesso e dell'instradamento degli spettatori e quelli incaricati di assicurare il rispetto del regolamento d'uso dell'impianto dove si svolgono manifestazioni sportive».

Si era affermato che tale norma strideva con i principi di determinatezza e di tassatività in quanto considerava incaricati di pubblico servizio soggetti che non rientravano nella definizione di cui all'art. 358 c.p. Affinché l'intenzione del legislatore potesse essere armonizzata con l'ordinamento penale, si osservava, occorreva «o riformare l'art. 358 c.p. o introdurre delle apposite norme penali aventi come referenti passivi di nuovi reati speciali i soggetti indicati all'art. 6-*quater* del decreto-legge 17 agosto 2005, n. 162».¹⁹

Ebbene la legge di conversione del decreto suddetto, n. 210 del 17 ottobre 2005, ha opportunamente adottato la seconda delle soluzioni indicate disponendo che «chiunque commette uno dei fatti previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale 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, purché riconoscibili e in relazione alle mansioni svolte, è punito con le stesse pene previste dai medesimi articoli». Si può ben notare, dunque, che la nuova disposizione è

¹⁷ Con il DASPO può facilmente disporsi, ad esempio, che il Sig. X è onerato dell'obbligo di firma per le amichevoli eventuali che il club di cui è tifoso disputerà con le squadre Y e Z (ossia il club le cui tifoserie hanno una nota rivalità con la squadra di cui Sig. X è tifoso, tale per cui addirittura le amichevoli possono rappresentare un rischio per la sicurezza).

¹⁸ Per una trattazione più completa si veda nuovamente A. NAZZARO, *Normativa antiviolenza negli stadi: spunti e riflessioni*, cit., p. 58.

¹⁹ *Ibi*, p.58.

stata opportunamente modificata in armonia con il principio di determinatezza.

3. Conclusioni

Sebbene non sia stata esaminata la normativa di riforma nei singoli dettagli, ne è comunque emerso, grazie all'esame di solo alcune sue parti, lo spirito che, tutto sommato, per intero la rappresenta: prevenzione e repressione severa.

È proprio su questo spirito riformatore che si vogliono spendere alcune riflessioni.

Ci si chiede, riprendendo le domande lasciate in sospeso al paragrafo 2, se piuttosto di fornire una tutela rigorosa e preventiva limitatrice delle libertà dei soggetti, possano adottarsi, per un'efficace tutela dei beni giuridici, altri strumenti.

Il discorso riveste carattere generale, ma qui la risposta la si circoscriverà al tema della violenza negli stadi.

In proposito, chi scrive ritiene che la nuova riforma, senza utilizzare giri di parole, rappresenti uno «specchio per le allodole», frutto del solito polverone che si alza quando accadono episodi di una certa gravità e di risonanza nazionale. Non sembra, dunque, che la riforma *de qua* sia un'adeguata e necessaria normativa. Il Ministro Melandri ha recentemente dichiarato, in merito alla possibilità che la conversione in legge del decreto Amato potesse saltare a causa degli emendamenti opposti al Senato che «se il decreto antiviolenza decadrà, la politica si farà un clamoroso autogol e si sarà persa l'ennesima occasione per dare un segnale forte e chiaro a quanti attendevano risposte importanti per rilanciare il mondo del calcio». Tali dichiarazioni ben rappresentano quello che probabilmente è lo spirito della nuova riforma «dare un segnale forte e chiaro a quanti attendevano risposte importanti per rilanciare il mondo del calcio». Come dire che se accade qualcosa di grave l'importante è dare un segnale forte e chiaro. Ma quale segnale? Che tipo di segnale serve? Anche un segnale di fumo è forte e chiaro, ma è pur sempre fumo. Non serve un segnale che sia visibile alla gente, ma un segnale (se lo si vuole chiamare così) che sia utile. Perché non riflettere più che sull'emanazione di nuove disposizioni sull'applicazione delle vecchie. Ha mai funzionato il servizio stewards fino ad oggi negli stadi? Le persone che vanno allo stadio, soprattutto nelle curve, si siedono nei posti loro assegnati come accade nei teatri o, ancor meglio, negli stadi inglesi? Funziona realmente e bene la videosorveglianza? Le pene previste dalle vecchie norme vengono realmente applicate e fatte rispettare? Non sembra proprio che tutto ciò accada. A fronte di tali considerazioni non ci si può non chiedere quale tipo di rigore sia più necessario: quello di nuove norme o il rigore nell'applicazione di quelle che già ci sono?

In realtà, non vi era un vuoto normativo da colmare, piuttosto si poteva migliorare qualcosa della vecchia (seppur recente) disciplina soprattutto per farne rispettare l'attuazione.

In particolare, come è stato già sottolineato in precedenza,²⁰ occorre

²⁰ *Ibi*, p.58.

migliorare soprattutto quelle disposizioni che duplicavano inopportuna mente i centri di imputazione di responsabilità non garantendo certezza e semplicità all'applicazione delle norme e favorendo la nascita di contenziosi fondati sul classico "scarica barile". La realtà dei fatti ha confermato le disfunzioni di tali tipo di norme.

Proprio subito dopo gli scontri di Catania, infatti, a seguito del rigore imposto dal Governo con la chiusura degli stadi non a norma, si sono realizzate ingenti perdite economiche (in termini di lucro cessante) per diverse società sportive. Il problema degli stadi che sono stati chiusi al pubblico era rappresentato soprattutto dalla mancata attrezzatura dei famosi tornelli. E' opportuna allora, alla luce di quanto appreso dai giornali di recente sull'eventualità che alcune società (si parlava soprattutto di Inter e Milan) chiedessero di essere risarcite dal Comune proprietario dello stadio, una breve disamina dell'art. 8-bis del decreto del 6 giugno 2005, apportante modifiche ed integrazioni al decreto ministeriale 18 marzo 1996, già criticato nel precedente contributo a questa Rivista. Tale norma, rubricata «Aree di sicurezza e varchi», al comma 1, impone di realizzare appunto delle aree di sicurezza alla «società utilizzatrice dell'impianto in accordo con il proprietario dello stesso». Nel prosieguo dei commi dell'articolo, tale dicitura non viene più ripresa e ai commi 5 e 6 si stabilisce, con riferimento ai varchi, l'obbligo di predisporre preselettori di incanalamento e tornelli onde garantire ordine e sicurezza nell'afflusso delle persone allo stadio. Ma chi ha l'obbligo di predisporre tali strutture? La «società utilizzatrice dell'impianto in accordo con il proprietario dello stesso» (secondo la dicitura del comma 1 che, di per sé inopportuna, certamente si riferisce alle aree di sicurezza ma non è chiaro se vada applicata anche per i varchi), oppure vanno applicate le norme di diritto comune?²¹

A parere di chi scrive la seconda soluzione è da preferire, non solo e non tanto perché, come sottolineato, è inopportuna già in sé la norma del comma 1. In realtà, ciò che va in particolare osservato è che qualora volesse richiedersi l'accordo di due soggetti con onere a carico del concedente per strutture extra si derogherebbe all'ordinamento comune. Non che ciò non si possa fare, ma una norma derogatrice deve essere chiara e inequivocabile nella sua volontà proprio perché si propone di modificare qualcosa che l'ordinamento ha accolto diversamente. I commi 5 e 6 non riprendendo la dicitura del comma 1 e non essendoci lungo il corso dell'articolo alcun indizio che possa far pensare che i soggetti che devono adoperarsi per porre in essere le strutture *de quibus* siano gli stessi di cui al comma 1, non si presentano come norme con valore derogatorio. Peraltro, a ben guardare, vi è una differenza sostanziale tra l'attrezzare le aree e l'attrezzare i varchi: solo la seconda operazione implica necessariamente un'amministrazione straordinaria onerosa in termini economici. E pertanto imporre alla società non proprietaria l'onere economico di attrezzare preselettori di incanalamento e tornelli rappresenta un necessario valore

²¹ In materia di locazione l'art. 1576, comma 1, c.c. stabilisce che «il locatore deve eseguire, durante la locazione, tutte le riparazioni necessarie, eccettuate quelle di piccola manutenzione che sono a carico del conduttore».

derogatorio alle norme di diritto comune.

Non appaiono, dunque, infondate eventuali pretese di risarcimento danni da parte delle società verso i Comuni laddove va comunque ribadita la necessità di una precisa scelta di campo: o mantenere lo stato delle cose così come è, eliminando però norme ambigue che duplicano centri di responsabilità, o, forse meglio, fare il grande passo permettendo alle società di diventare proprietarie degli stadi. Tale ultima soluzione sarebbe la più coerente con un sistema che vuole un servizio stewards organizzato dalle società e consentirebbe alle stesse di gestire al meglio la sicurezza all'interno dello stadio permettendo alle stesse di organizzare la struttura.

È doveroso concludere con un breve cenno comparatistico con la normativa inglese. La disciplina di oltremarica è imperniata su due provvedimenti fondamentali: il Football Spectators Act del 1989 e il Football Disorder Act del 2000, integrativo e modificativo del primo. Le caratteristiche principali di tale disciplina possono sostanziarsi in due fondamentali blocchi, che sono stati in qualche modo ricalcati e scanditi in Italia con le due riforme, la prima Pisanu del 2005 e la seconda attuale, oggetto di analisi di questo contributo. Il primo, dunque, particolarmente innovativo ricomprende l'utilizzo delle videocamere, il servizio stewards, l'attribuzione degli stadi in proprietà alle società. Il secondo, invece si caratterizza per l'aspetto particolarmente repressivo del fenomeno hooligans conferendo poteri enormi alla polizia.

Brevemente va detto che questo secondo aspetto della disciplina è più difficile da importare in Italia per il semplice fatto che le nostre garanzie costituzionali sono differenti da quelle d'oltremarica.

Tirando le fila del discorso, a parere di chi scrive, la normativa inglese può essere trapiantata in Italia *cum grano salis*.

La parte più importante che necessitava di essere recepita è avvenuta con la riforma Pisanu con due grosse differenze rispetto alla normativa di oltremarica, che ostacolano non poco l'attuazione delle previsioni introdotte. La prima riguarda la possibilità di attribuzione degli stadi in proprietà alle società. La seconda, in qualche modo conseguenza della prima, consiste nella mancata decisa scelta di campo in merito alla divisione delle responsabilità tra concedente e concessionario, Comune e società sportiva. Mancata scelta di campo manifestata da norme, come sottolineato in questo e nello scorso contributo, dal tenore ambiguo. Tale problematica ha, peraltro, portato ad un dibattito al Senato in merito ad uno dei due emendamenti che si voleva apportare al decreto per il quale il Governo ha assunto l'impegno di adottare in un futuro molto prossimo un nuovo decreto da convertire urgentemente in legge. Al di là dell'intento ostruzionistico o meno di coloro che proponevano l'emendamento in questione, va detto che la tematica proposta centra il cuore del problema della violenza degli stadi, più delle altre disposizioni recepite con la legge del 4 aprile 2007 n. 41, proprio perché ci si è preoccupati di "sdoppiare" i centri di imputazione delle responsabilità stabilendo, in senso contrario a quanto stabiliva la norma ambigua dell'art. 8 e derogatorio rispetto al diritto comune, di attribuire alle società l'onere di fornire delle strutture

necessarie gli stadi. Senza voler giudicare sul fatto se sia opportuno o meno derogare al codice civile sul tema, è certo che la scelta di campo è precisa e chiara e questo contribuisce alla speditezza dell'attuazione della riforma Pisanu.

In conclusione si può dire che ciò che più è mancato dalla riforma del 2005 ad oggi rispetto al modello d'oltremania, prima ancora che gli elementi tecnico-giuridici segnalati, è la mentalità britannica consistente nella decisa volontà di attuare le prescrizioni normative piuttosto che ricorrere alla produzione di nuove (evitando, così, di cadere in quella disfunzione definibile con un francesismo *Dictature des papiers*, ossia dittatura delle scartoffie). Non è un caso che tra il Football Spectators Act del 1989 e il Football Disorder Act del 2000 siano trascorsi ben 11 anni, mentre tra le nostre due fondamentali riforme in materia di anti violenza non ne sono trascorsi neanche due.