

**MISURE ANTIVIOLENZA NELLO SPORT: LA COMPARIZIONE
PERSONALE INNANZI AGLI UFFICI DI PUBBLICA SICUREZZA
TRA ISTANZE DI PREVENZIONE E DIRITTI FONDAMENTALI**

di *Paolo Garraffa**

SOMMARIO: Introduzione – 1. La disciplina – 2. I presupposti. Modifiche normative ed interventi della Corte Costituzionale – 3. Poteri di controllo del GIP ed obbligo di motivazione – 4. Il diritto di difesa. Modalità e termini – 5. Annullamento dell'ordinanza di convalida. Questioni di tempestività e vizio di motivazione. La soluzione delle Sezioni Unite – 6. Questioni di competenza territoriale – Considerazioni conclusive

Introduzione

Il continuo ripetersi di episodi di cronaca sportiva,¹ il susseguirsi d'interventi² da parte del legislatore, nonché di continue pronunce da parte della giurisprudenza di ogni ordine e grado,³ non fanno che riportare all'attenzione uno dei fenomeni più dibattuti e controversi dell'attuale panorama giuridico: la violenza negli stadi.

* Avvocato esperto di diritto sportivo. Dottore di Ricerca in Integrazione Europea, Diritto Sportivo e Globalizzazione Giuridica presso l'Università degli Studi di Palermo. E-mail: pgarraffa@mail.com.

¹ L'ultimo – in una cronaca che ormai si va aggiornando con cadenza pressoché domenicale – avvenuto il 18 aprile scorso, relativo al ferimento con arma da taglio di un giovane tifoso laziale, a seguito degli scontri tra tifosi occorsi al termine dell'ultimo derby capitolino di serie A, nella stagione sportiva appena conclusasi.

² Si allude in particolare all'ultimo decreto-legge n. 8 dell'8 febbraio 2007 (in GU 8 febbraio 2007, n. 32) – noto come decreto Amato (a nome del Ministro firmatario) – convertito con modificazioni nella legge 4 aprile 2007, n. 41 (in GU 5 aprile 2007, n. 80), adottato dal Governo a seguito della morte dell'ispettore di Polizia Filippo Raciti, avvenuta in occasione gli scontri tra ultras e forze dell'ordine occorsi alla fine del derby siciliano Catania-Palermo, disputatosi il 2 febbraio 2007, valevole per il Campionato di calcio di serie A della stagione 2006-2007;

³ Al riguardo, si segnala TAR Liguria, II° Sez., 18 febbraio 2009, n. 239, in *Foro Amm.*, 2009, TAR, 2385, con nota parzialmente critica di G. CAPPELLO, *Divieto d'accesso alle manifestazioni sportive ed eccesso di potere: un'ipotesi critica*, 2387-2410), che sembra – apparentemente – rimettere in discussione la natura di misura di prevenzione *atipica* in capo alla misura del divieto d'accesso ai luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive.

È da tempo noto allo stesso legislatore – che ha all'uopo adottato una legge *ad hoc*: la legge 13 dicembre 1989 n. 401, «*Interventi nel settore del gioco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*»⁴ – che il fenomeno dello sport ha assunto nel nostro Paese (dapprima in ambito calcistico, successivamente anche nell'ambito di altre discipline sportive) valenza e dimensioni che sono andate ben al di là sia della mera dimensione ludica e di svago per il tempo libero, sia da quella squisitamente agonistica e competitiva, finendo col rivestire sempre di più quella caratteristica di evento sociale rilevante, capace di richiamare, oltre ad ingenti quantitativi di capitali,⁵ soprattutto una costante attenzione da parte dei mass-media, nonché un numero sempre elevato ed appassionato di spettatori.⁶

⁴ In GU 18 dicembre 1989, n. 294. Legge che – sarà utile ricordare – era stata approvata per dare una pronta e sollecita risposta nei confronti delle note vicende del calcio-scommesse, manifestatesi nel corso degli anni '80, in cui furono coinvolti in un giro di scommesse non autorizzate giocatori e dirigenti sportivi della massima serie, anche appartenenti al giro della nazionale.

⁵ A mezzo di diritti televisivi, contratti di sponsorizzazione, franchising, merchandising, quotazione in borsa dei sodalizi sportivi, ed altri strumenti ancora (molteplici sono gli studi che hanno evidenziato o come l'industria-sport rappresenti attualmente nel nostro Paese uno dei principali fattori di sviluppo economico).

⁶ Un dato significativo di questa evoluzione è stato l'abbandono, a livello normativo, della locuzione «competizione agonistica», in favore di quella – certamente più rispondente al dato sociale attualmente raggiunto – di «manifestazione sportiva» (così l'art. 1, comma 1-*bis* del decreto-legge 20 agosto 2001, n. 336 in GU 21 agosto 2001, n. 193, aggiunto in sede di conversione dalla legge 20 ottobre 2001, n. 377 in GU 20 ottobre 2001, n. 245 recante *Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*).

Tale modifica reca, indubbiamente, conseguenze applicative di non poco conto, atteso che, con altra norma d'interpretazione autentica (l'art. 2-*bis*, d.l. n. 336/01, cit.) il legislatore ha precisato che per «manifestazioni sportive» debbono intendersi «le competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal CONI».

Si è quindi posto un problema relativo all'applicazione delle norme impositive (art. 6, commi 1 e 2, l. n. 401 del 1989) nei confronti di manifestazioni non aventi carattere «ufficiale», che disciplinano, rispettivamente, il provvedimento del divieto d'accesso (c.d. «DASPO») ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive, ed il connesso obbligo di comparizione innanzi ai competenti uffici di PS (c.d. obbligo di firma) per quanto riguarda le manifestazioni aventi carattere amichevole.

In un primo momento la giurisprudenza si era pronunciata nel senso di ritenere inapplicabili tali provvedimenti nei confronti delle competizioni in oggetto (per carenza del requisito di determinabilità degli obblighi imposti: Cass., 21 giugno 2005, n. 37123, reperibile nel sito internet www.altalex.com), salvo, poi in un secondo momento, pronunciarsi in favore della loro applicazione (a condizione di una «preventiva e adeguata pubblicizzazione» delle stesse: Cass., 8 marzo 2007, n. 9793, in *Cass. Pen.*, 2008, n. 2, 729, ed in *Guida al Dir.*, 2007, n. 12, 102, entrambe le decisioni sono state commentate in *questa Rivista*, da A. NAZZARO, *La nuova normativa antiviolenza negli stadi tra tutela preventiva della sicurezza e limitazioni della libertà personale*, 2007, vol. 3, n. 1, 52-54).

Nuovamente essa è tornata a pronunciarsi in senso negativo (Cass., 21 luglio 2008, n. 30388, in *Cass. Pen.*, 9, 2009, 3565, appellandosi alla mancanza del requisito della «sicura determinabilità» dell'obbligo in capo al soggetto destinatario del provvedimento), salvo poi ritornare immediatamente dopo ad ammettere l'applicabilità dei provvedimenti inibitori anche per quanto riguarda gli incontri amichevoli, «ad eccezione di quelli decisi in rapporto ad esigenze peculiari del momento e senza una preventiva programmazione» (Cass., 26 gennaio 2009, n. 3437, in *Cass. Pen.*, 2009, n. 9, 3563, entrambe con osservazioni di P.V. MOLINARI, 3566-3568);

A fronte di una crescente attenzione – ed evoluzione socio-economica, oltre che normativa – del fenomeno-sport nel nostro Paese, ha fatto seguito un'ulteriore *escalation* dei fenomeni di violenza connessi alla partecipazione collettiva nei confronti di tali eventi (di cui i tragici eventi dello stadio Heysel del 29 maggio 1985,⁷ in occasione della finale di Coppa dei Campioni tra Juventus e Liverpool, hanno rappresentato il caso più eclatante, ma non certo l'unico).⁸

S'è quasi subito posta la necessità di elaborare strumenti normativi volti a reprimere – ma soprattutto a prevenire – il verificarsi di tali deprecabili fenomeni.

La legge che ha inteso venire incontro a tale esigenza è la citata legge 13 dicembre 1989, n. 401, recante numerose, successive modificazioni.⁹

Nell'ambito di tale legge, infatti, sono contenute varie disposizioni, volte a sanzionare le condotte violente – o anche solamente pericolose¹⁰ – che possano avere modo di manifestarsi in occasione o a causa dello svolgimento di competizioni sportive.

In particolare all'art. 6 trovano disciplina due misure finalizzate alla prevenzione di tali fenomeni: il divieto d'accesso ai luoghi in cui si svolgono le

⁷ Su cui, recentemente, W. VELTRONI, *Quando cade l'acrobata, entrano i clown (Heysel, l'ultima partita)*, Einaudi, Torino, 2010.

⁸ I primi episodi di violenza tra tifosi si possono rinvenire, invero, sin dall'antichità classica. F. TAGLIANTE, nel suo contributo *La gestione della sicurezza pubblica nelle grandi manifestazioni sportive*, in *Riv. Pol.*, 1997, 736, rammenta di una sanguinosa rissa, scoppiata nell'anno 59 d. C., nell'anfiteatro della città di Pompei, tra i colòni di Nocera e quelli di Pompei, ove, in occasione di un combattimento di gladiatori organizzato da tale Livineo Regolo, a seguito di un banale incidente occorso durante la contesa, scoppiò una furibonda gazzarra che portò al massacro di molti dei presenti (soprattutto tra i nocerini, allora in trasferta).

M. SANINO, *Manuale di Diritto Sportivo*, Cedam, Padova, 2002 rammenta la soppressione dei Giochi Olimpici dell'antichità, disposta dall'Imperatore romano Teodosio I, a seguito di una gigantesca rissa, scoppiata nell'anno 393 d. C. nello stadio di Tessalonica, ove si stava disputando un'edizione dei giochi (in cui pure persero la vita molti spettatori presenti).

⁹ Se ne contano, a partire dalla sua entrata in vigore, ben cinque (quattro solamente nell'ultimo decennio):

1. il decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 717, in GU 28 dicembre 1994, n. 302, convertito con modificazioni nella legge 24 febbraio 1995, n. 45, recante *Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche* in GU 25 febbraio 1995, n. 47;

2. il decreto-legge 20 agosto 2001, n. 336, in GU 21 agosto 2001, n. 193, convertito con modificazioni nella legge 19 ottobre 2001, n. 377, recante *Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*, in GU 20 ottobre 2001, n. 245;

3. il decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, in GU 24 febbraio 2003, n. 45, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2003, n. 88, recante *Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*, in GU 24 aprile 2003, n. 95;

4. il decreto-legge 17 agosto 2005, n. 162, in GU 18 agosto 2005, n. 191, convertito con modificazioni nella legge 17 ottobre 2005, n. 210, recante *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*, in GU 17 ottobre 2005, n. 242;

5. da ultimo, il decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, in GU 8 febbraio 2007, n. 32, convertito con modificazioni nella legge 4 aprile 2007, n. 41, in G. U. 5 aprile 2007, n. 80, recante *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche*.

¹⁰ Si ponga a mente l'art. 6-ter «*Possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive*».

manifestazioni sportive¹¹ (così il comma 1), nonché la prescrizione della comparizione personale del soggetto interessato «*nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato*» – o in altro specificamente indicato – «*nel corso della giornata in cui si svolgono le competizioni per le quali opera il divieto*» (così il comma 2).

Ratio comune ad entrambe le misure è quella d'inibire – per un periodo più o meno significativo – dalla partecipazione a tali manifestazioni i soggetti che, in tali occasioni, si sono rivelati particolarmente facinorosi.

Il presente contributo intende trattare la seconda delle prescrizioni in oggetto, essendosi rivelata la misura che – a causa di una tecnica normativa alquanto infelice, poiché fortemente condizionata dall'urgenza, dall'onda emotiva¹² nonché da contingenti esigenze di calendario – ha suscitato i problemi e le perplessità più rilevanti.

1. La disciplina

La parte della normativa che si occupa del procedimento volto ad irrogare la misura della comparizione personale del soggetto¹³ presso gli uffici di PS rappresenta, con ogni probabilità, il principale elemento di criticità dell'intera normativa antiviolenza, e, nonostante vari interventi normativi – a partire dal 1994 (data della sua prima introduzione) sino al 2007 (data della sua ultima modifica) – nonché svariate pronunce da parte della giurisprudenza (costituzionale¹⁴ e di legittimità¹⁵), la disciplina appare ancor oggi notevolmente lacunosa e disorganica, non offrendo sufficienti garanzie né sul piano del rispetto del principio di legalità in tema di libertà personale (ex art. 13 della Costituzione), né su quello delle garanzie del diritto di difesa (art. 24 Cost.), né, infine, coi principi – anch'essi di rango costituzionale – propri del giusto processo (art. 111 Cost.).

¹¹ «*Nonché – secondo l'ultima formulazione normativa aggiornata al citato d.l. n. 8 del 2007 – a quelli, specificamente indicati, interessati alla sosta al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono nei confronti delle manifestazioni medesime*».

¹² Vari Autori hanno criticato l'atteggiamento frettoloso, nonché la scadente tecnica di normazione, adottati da parte del legislatore, che, attraverso un ricorso sistematico allo strumento della decretazione d'urgenza, ha sembrato trascurare ogni altra istanza all'infuori della prevenzione nonché repressione di tali – pur deprecabili – fenomeni.

Tra questi si ricordano M. FRIGO, *Vademecum sull'esistenza degli elementi di fatto*, in *Guida al Dir.*, 2003, n. 20, 66, E. LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un calcio ai teppisti e due allo stato di diritto*, in *Cass. Pen.*, 2005, II, 1464-1481, e più di recente, F. CURI che, richiamando un noto verso di Dante Alighieri, significativamente intitola il suo contributo «*La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*»: *alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi*, in *Cass. Pen.*, 2007, n. 5, 2259-2288.

¹³ Misura che, per comodità espositiva, d'ora in poi chiameremo col nome di «obbligo di firma».

¹⁴ In ordine cronologico, le sentenze della Corte Cost., 7 maggio 1996, n. 143; 12 giugno 1996, n. 193; 23 maggio 1997, n. 144; 23 aprile 1998, n. 136; 5 dicembre 2002, n. 512.

¹⁵ Su tutte, Cass., sez. un., 12 novembre 2004, n. 44273, e – sempre dalle Sezioni Unite – le quattro sentenze gemelle rese in data 3 febbraio 2006 (dalla n. 4441 alla n. 4444).

Il procedimento è disciplinato dall'art. 6, commi da 2 a 4,¹⁶ della citata legge 401/1989, e prevede che nei confronti di un soggetto cui è notificato un DASPO¹⁷ il Questore *possa* prescrivere – attraverso apposita comunicazione¹⁸ contenuta nello stesso provvedimento – «*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 competizioni per le quali opera il divieto di cui al comma 1*», tenendo conto dell'attività lavorativa dell'invitato.

Il comma 2-*bis* prevede che la notifica debba contenere l'avviso per l'interessato della facoltà di presentare – personalmente o a mezzo di difensore – memorie e deduzioni innanzi al Giudice competente a convalidare il provvedimento.

L'efficacia del provvedimento – prosegue il comma 3 – inizia a decorrere dalla prima manifestazione successiva a tale notifica, ed esso, una volta che questa sia stata effettuata al soggetto interessato, deve essere contestualmente trasmesso, senza indugio, da parte del Questore al Procuratore della Repubblica territorialmente competente, o al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minori, se l'interessato è persona minore d'età.

Il Pubblico Ministero, ove ritenga sussistenti i presupposti di legge, deve – nelle successive 48 ore (che decorrono dalla notifica del provvedimento, e non dalla sua comunicazione al PM)¹⁸ – richiederne la convalida al Giudice per le Indagini Preliminari (con decreto), il quale – se anch'egli ritiene di aderirvi – deve procedere ad effettuarla nelle successive 48 ore (con ordinanza).

La prescrizione cessa di avere efficacia se il Pubblico Ministero – con decreto motivato – non avanza la richiesta «*entro il termine predetto*», oppure nel caso in cui il giudice non proceda a disporla nelle successive 48 ore (così l'ultima parte del comma 3).

Avverso l'ordinanza di convalida, infine, è proponibile il ricorso per cassazione,²⁰ la cui proposizione tuttavia non sospende l'esecuzione del provvedimento (così il successivo comma 4).

Sebbene alle due prescrizioni è stata riconosciuta natura di misure di prevenzione atipiche,²¹ tuttavia il c.d. obbligo di firma va ad affiancarsi al semplice

¹⁶ Il comma 5 si occupa dei termini massimi e minimi di durata delle misure, nonché delle ipotesi di loro revoca o modifica, previste nel caso in cui «*anche per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione*».

¹⁷ Disciplinato dal precedente comma 1, con tale acronimo – ormai utilizzato anche nel lessico comune – si suole indicare la prescrizione del «divieto d'accesso ai luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive».

¹⁸ Analoga comunicazione l'Autorità di PS è tenuta a fare dei nominativi dei soggetti interessati dal provvedimento nei confronti delle società sportive interessate alle competizioni (ex art. 1-*bis*, comma 4, del d.l. n. 717/94, cit., commentato da S. VUORO, in *Leg. Pen.*, 1995, 226-234).

¹⁹ Cass., 20 dicembre 1995, n. 3874, e Cass., 4 dicembre 2001, n. 3053, in *Cass. Pen.*, 2002, 2488.

²⁰ Proponibile sempre a mezzo di difensore, e non personalmente (Cass., 3 novembre 2009, ric. Gabrielli, in *Giust. Pen.*, 2010, n. 3, 32).

²¹ Sul cui carattere di atipicità, sia sul piano sostanziale (=pericolosità sociale derivante dal

divieto d'accesso, al duplice scopo di assicurarne l'effettività nonché di accentuarne la finalità di prevenzione.²²

Nonostante ciò, vi sono rilevanti differenze tra le citate due misure, sia sul piano procedimentale, sia quello dei diritti costituzionali che vengono in rilievo.

Per quanto riguarda il divieto d'accesso, infatti, la legge 401/89 non prevede alcuna procedura di sindacato giurisdizionale ai fini della sua emissione, mentre, per quel che riguarda la prescrizione di comparizione personale innanzi agli uffici di PS, la legge 401/89 lo prevede, attraverso un duplice controllo che viene esercitato dal PM in un primo momento (investito di una prima delibazione sul provvedimento), nonché da parte del GIP in seconda battuta, in quanto soggetto investito del potere di convalida del provvedimento disposto dall'autorità amministrativa in prima istanza.

Nei confronti della prima misura sono quindi esperibili i mezzi di impugnazione ordinariamente previsti per gli atti amministrativi (ricorso gerarchico e ricorso giurisdizionale), mentre, avverso l'ordinanza di convalida della comparizione personale, la legge ammette unicamente il ricorso per cassazione (la cui proposizione non ne sospende l'esecuzione).²³

L'apparente semplicità – e al contempo l'evidente lacunosità, soprattutto sul piano delle garanzie procedurali – del meccanismo predisposto dalla legge ai fini dell'irrogazione del c.d. obbligo di firma ha, sin dalla sua prima introduzione, fatto sorgere diverse questioni.

Un primo problema ha infatti riguardato l'individuazione dei presupposti attraverso cui l'Autorità di PS può ritenersi legittimata ad adottare detta misura, in luogo della prima (soprattutto in virtù del carattere maggiormente invasivo, sul piano della libertà personale, che questa possiede rispetto al DASPO).²⁴

compimento di condotte violente, pericolose ed antisociali che *trovino spiegazione* nella disputa di eventi sportivi), sia su quello formale (=mancato inserimento delle suddette misure nella disciplina generale sulle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni), sia la giurisprudenza (Cass., sez. un., 12 novembre 2004, n. 44273) che la dottrina (S. DEL CORSO, *Commento all'art. 6, L. 13 Dicembre 1989, n. 401*, in *Leg. Pen.*, 1990, 113; E. MARZADURI, L. BRESCIANI, *Commento all'art. 1 del D.L. 22/12/1994, n. 717*, in *Leg. Pen.*, 1995, 209; P. V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. Pen.*, 1995, II, 2745-2746; R. GUERRINI, L. MAZZA, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Cedam, Padova, 1996, 118; P. V. MOLINARI, U. PAPANIA, *Le Misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nella manifestazioni sportive*, Giuffrè, Milano, 2002, 783-824; M. F. CORTESI, *Misure antiviolenza negli stadi*, Ipsoa, Milano, 2007, 42-43) sono ormai concordi.

²² In giurisprudenza, Cass., 7 maggio 2004, n. 21834, in *Cass. Pen.*, 2005, n. 4, 2711, in dottrina, M. LAUDI, *Calcio: un servizio d'ordine gestito dalle società per rendere le nuove norme ancora più efficaci*, in *Guida al Dir.*, 2001, n. 33, 9, il quale in epoca non sospetta ebbe a sottolineare la maggiore efficacia delle misure in commento, se adottate in maniera congiunta, e P.V. MOLINARI, *Due misure collegate e distinte per contrastare la violenza nelle manifestazioni sportive*, (nota a Cass., 7 febbraio 2003, n. 6293, in *Cass. Pen.*, 2003, n. 3, 3166).

²³ *Ex art. 6, comma 4, l. n. 401/89*, che ricalca la disposizione di cui all'art. 4, comma 10, l. n. 1423 del 1956 in GU 31 dicembre 1956, n. 327, in tema di misure di prevenzione.

²⁴ Secondo quanto stabilito da Corte Cost., 12 giugno 1996, n. 193.

Un secondo problema ha investito il tipo di sindacato che deve esercitare l'Autorità Giudiziaria,²⁵ in sede di convalida del provvedimento (più precisamente: la portata dei suoi poteri di controllo).

Un terzo – vero *punctum dolens* – problema che la normativa in oggetto ha posto ha riguardato la possibilità di riconoscere adeguate forme di difesa nei confronti del soggetto interessato dal provvedimento (e le sue conseguenze, in caso d'inosservanza).

Quarto ordine di problemi ha, inoltre, interessato le conseguenze derivanti dall'annullamento dell'ordinanza di convalida, e ciò tanto nell'ipotesi in cui questa sia stata effettuata oltre i termini previsti dalla legge, quanto nell'ipotesi in cui questa sia stata ritenuta affetta da vizio di motivazione (con conseguente possibilità di disporre – o meno – il rinvio ad altro giudice per una nuova deliberazione).

Quinto ed ultimo ordine di problemi ha, infine, riguardato il criterio d'individuazione della competenza territoriale in capo all'Autorità di pubblica sicurezza legittimata a disporre il provvedimento.

Nel presente contributo, si cercherà – senza pretesa di completezza alcuna – di esaminare tali problematiche, anche allo scopo di trarne possibili elementi di soluzione.

2. *I presupposti. Modifiche normative ed interventi della Corte Costituzionale*

Il testo originario dell'art. 6 l. n. 401 del 1989 prevedeva soltanto la misura del divieto d'accesso alle manifestazioni sportive, alla quale fu aggiunta – in sede di prima modifica come obbligatoria,²⁶ in sede di conversione come facoltativa²⁷ (essendo, cioè, rimessa alla discrezionalità del Questore) – la prescrizione della comparizione personale innanzi agli uffici o comandi di PS.²⁸

Stante l'attitudine del provvedimento a determinare una restrizione della libertà personale, sempre in sede di conversione il legislatore ritenne d'inserire un meccanismo di convalida modellato su quello dell'arresto e del fermo di PG previsti dal codice di rito (artt. 386, 389 e 390 c.p.p.), sia pure senza prevedere una vera e propria udienza dell'interessato.²⁹

²⁵ In un procedimento – di natura camerale – che si caratterizza, oltre che per la celerità del rito, per una cognizione alquanto parziale e frammentaria degli elementi d'imputazione, limitata, nella quasi totalità dei casi, ai rapporti dell'Autorità di PS.

²⁶ Art. 1 decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 717, in GU 28 dicembre 1994, n. 302, recante *Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*.

²⁷ Art. 1 legge 24 febbraio 1995, n. 45, in GU 25 febbraio 1995, n. 47, di conversione (con modificazioni) del d.l. n. 717/94.

²⁸ Che trova disciplina nello stesso articolo, nei successivi commi da 2 a 8.

²⁹ Nei primi commenti di tali modifiche (E. MARZADURI, L. BRESCIANI, *Commento all'art. 1 del D.L. 22/12/1994, n. 717*, in *Leg. Pen.*, 1995, 218) si ritenne che, in base a un tacito richiamo, fosse applicabile la disciplina prevista dal codice di rito per le misure precautelari (art. 391 c.p.p.), sebbene in proposito una dottrina ne avesse evidenziato le notevoli differenze, tra cui: 1) la semplice possibilità – in capo al Pubblico Ministero – di non richiedere la convalida; 2) l'anzidetta mancata

Dietro le sollecitazioni della prassi e della giurisprudenza, furono quindi apportate³⁰ ulteriori modifiche alla normativa, tra cui: 1) la possibilità di disporre la misura «una o più volte» negli orari indicati dal provvedimento;³¹ 2) la possibilità, in capo al soggetto interessato, di «presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida»; 3) un'altra ipotesi di cessazione della sua efficacia (oltre alla già prevista ipotesi di mancata convalida del GIP nelle 48 ore successive alla richiesta del PM), vale a dire il caso in cui il pubblico ministero non si determini ad avanzare la sua richiesta di convalida «entro il termine predetto».³²

In sede di conversione della seconda modifica legislativa,³³ il legislatore intese prevedere l'eventualità che il questore, nel disporre tale misura, potesse «tenere conto dell'attività lavorativa dell'invitato a comparire», e che il pubblico ministero – nel procedere a non richiedere la convalida – potesse assumere siffatta determinazione «con decreto motivato».

Infatti, però, rimanevano i presupposti normativi previsti ai fini dell'applicazione delle due misure, essendo rimessa al potere discrezionale del Questore la possibilità di disporre l'una o l'altra misura.

Un primo problema ha quindi interessato la possibilità di stabilire in *quali casi* dovesse farsi ricorso alla misura del primo tipo, ed in quali, invece, alla misura del secondo tipo.

A fronte di numerose sollecitazioni intervenute sulla materia (sia a livello normativo, sia a livello giurisprudenziale) – tale domanda non sembra ancor oggi aver trovato una risposta soddisfacente.

I presupposti applicativi del DASPO sono disciplinati dall'art. 6, comma 1, il quale prevede: 1) la denuncia o condanna per porto abusivo di armi o di oggetti atti ad offendere;³⁴ 2) la denuncia o condanna per porto abusivo di «caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo idoneo a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona»;³⁵ 3) la denuncia o condanna per aver fatto ingresso nei luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive con emblemi o simboli razzisti o discriminatori;³⁶ 4) la denuncia o condanna per i delitti di lancio di materiale pericoloso, scavalcamiento ed invasione di campo in occasione di competizioni

previsione di un'udienza di convalida (talché il giudice provvede *de plano*); 3) il mancato travolgimento del divieto d'accesso, in caso di mancata convalida dell'obbligo di firma (così P.V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, cit., 2748-2749).

³⁰ Ad opera dell'art. 1 decreto-legge 20 agosto 2001, n. 336, in GU 21 agosto 2001, n. 193, recante *Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*.

³¹ Accentuandone, in tal modo, la finalità di prevenzione.

³² Vale a dire: 48 ore dalla notifica del provvedimento all'interessato (art. 6, comma 3, l. n. 401/89).

³³ Art. 1 legge 19 ottobre 2001, n. 377, in GU 20 ottobre 2001, n. 245, di conversione (con modificazioni) del d.l. n. 336/01.

³⁴ Ex art. 4, commi 1 e 2, della legge 18 aprile 1975, n. 110, in GU 21 aprile 1975, n. 105.

³⁵ Ex art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, in GU 24 maggio 1975, n. 136.

³⁶ Ex art. 2, comma 2, del decreto legge 26 aprile 1993, n. 122, in GU 27 aprile 1993, n. 97, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, in GU 26 giugno 1993, n. 148.

agonistiche (art. 6-*bis*, commi 1 e 2, l. n. 401/89); 5) la denuncia o condanna per il reato di possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-*ter*, l. n. 401/89); 6) l'aver preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose «*in occasione o a causa delle manifestazioni sportive*»; 7) l'aver, nelle medesime circostanze, «*incitato, inneggiato o indotto*»³⁷ alla violenza; 8) l'aver tenuto «*sulla base di elementi oggettivi una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza in occasione o a causa della manifestazioni sportive o tale da porre in pericolo la pubblica sicurezza*».

Tralasciando ogni considerazione in merito alla carenza di determinatezza dei singoli presupposti di legge,³⁸ ciò che subito viene in evidenza è la mancata indicazione – a livello normativo – di un benché minimo criterio discriminativo ai fini dell'applicazione dell'una o dell'altra misura.

Ciò sembra contrastare col principio di tassatività e col carattere di «*necessità ed urgenza*» cui debbono soggiacere tutti quei «*provvedimenti provvisoriamente restrittivi*» della libertà personale che – *ex art. 13* della Costituzione – possono essere adottati dall'autorità di PS (salvo il potere di convalida dell'Autorità Giudiziaria).³⁹

Sin dai primi lavori parlamentari,⁴⁰ invero, tale circostanza era emersa con chiarezza, tanto che, già in sede di commissione affari costituzionali, era maturata l'idea di abbandonare tale previsione, in favore di una prescrizione dal carattere meno invasivo, che prevedeva la possibilità di disporre – da parte dell'autorità amministrativa di PS – un semplice obbligo di reperibilità in capo al soggetto interessato, negli orari di svolgimento delle manifestazioni sportive.⁴¹

³⁷ In proposito è intervenuta la (pur insoddisfacente) norma d'interpretazione autentica di cui all'art. 2-*bis*, comma 2, della l. n. 377/01 – di conversione del d.l. n. 336/01 – secondo cui «*per incitamento, inneggiamento e induzione alla violenza deve intendersi la specifica istigazione alla violenza in relazione a tutte le circostanze indicate nella prima parte del comma*».

³⁸ Peraltro, ampiamente commentati dalla dottrina. Tra i vari contributi, si segnalano: E. LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un calcio ai teppisti e due allo stato di diritto* (cit., 1464-1481), F. CURI, «*La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*»: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi, cit., 2259-2288; S. CAMPANELLA, D. NOTARO, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di 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, conv., con modif., in l. 4.4.2007, n. 41)*, in *Leg. Pen.*, 2007, 215-250, e M. F. CORTESI, *Misure antiviolenza negli stadi*, cit.

³⁹ L'art. 13 della Costituzione, infatti, dopo aver sancito il principio dell'inviolabilità della libertà personale (comma 1), prevede – al comma 3 – che «*in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge*» l'Autorità di PS possa adottare «*provvedimenti provvisoriamente restrittivi*» della libertà personale, che però vanno comunicati entro 48 ore all'Autorità Giudiziaria, colla conseguenza che, qualora questa non proceda a convalidarli nelle successive 48 ore, tale mancata convalida determinerà la revoca del provvedimento, e la sua conseguente perdita di ogni effetto.

⁴⁰ Atti del Senato, Res. Comm. XII Legislatura, 17/01/1995, n. 14.

⁴¹ Misura che sembrava maggiormente «*controllabile dalle autorità di pubblica sicurezza, in luoghi e orari indicati*» (Atti del Senato, Res. Comm. XII Legislatura, 24/01/1995, n. 6-7).

Ma il sopravvenire di un grave episodio luttuoso⁴² nel periodo intercorrente tra l'approvazione del primo testo di legge e la sua definitiva conversione indusse il legislatore a rimeditare l'intera questione, sino all'abbandono di tale previsione – ritenuta insufficiente e scarsamente incisiva rispetto alle rinnovate finalità di prevenzione⁴³ – ed il ritorno a quella precedente, dal carattere più stringente, che sancisce (ancor oggi) la possibilità da parte del Questore di disporre l'obbligo di presentazione del soggetto interessato dal provvedimento presso gli uffici o comandi di PS,⁴⁴ con residuale potere di convalida in capo all'Autorità Giudiziaria.

A fronte del riconoscimento di tale potere in capo all'Autorità di PS, altrettanto riconoscimento, tuttavia, non venivano a trovare le necessarie garanzie processuali da attribuire nei confronti dei soggetti interessati da tale provvedimento.

La mancata previsione – a livello normativo – di criteri certi entro cui potersi procedere all'applicazione dell'una o dell'altra misura non ha mancato di suscitare vive perplessità, in dottrina, avendo questa⁴⁵ rilevato, per un verso, che tale scelta – da parte del Questore – fosse da ritenere obbligata «*qualora sussistano concreti elementi che inducano a ipotizzare, in relazione alla personalità del prevenuto, il mancato rispetto dell'obbligo*», mentre, per altro verso, non mancavano prese di posizione alquanto critiche,⁴⁶ o possibiliste,⁴⁷ in merito a tale previsione, il cui ricorso veniva ritenuto ammissibile dietro la stringente condizione che l'Autorità di PS dovesse determinarsi a seguito di «*un attento esame della personalità del soggetto, effettuando una prognosi in ordine all'osservanza del divieto, che si deve tradurre in un giudizio di maggiore o minore pericolosità dell'interessato*», in modo da «*riservarne l'irrogazione ai soggetti davvero meritevoli*».⁴⁸

⁴² La morte del tifoso genoano Vincenzo Spagnolo, in occasione della gara di campionato di serie A Genoa-Milan del 29 gennaio 1995, valevole per la stagione 1994-1995.

⁴³ Atti del Senato, Res. Comm. XII Legislatura, 02/02/1995, n. 6 (in cui si parla di «*insufficienza del semplice obbligo di reperibilità e la necessità della misura dell'obbligo di presentarsi presso un posto di pubblica sicurezza al fine di conseguire gli obiettivi perseguiti*»).

⁴⁴ Obbligo di reperibilità, peraltro, inserito dalla stessa l. n. 45/95 all'ottavo comma dell'art. 6 della l. n. 401/89, quale ipotesi derogatoria dell'obbligo di firma, ove quindi si prevede che il questore possa autorizzare l'interessato per «*gravi e comprovate esigenze*» a comunicare 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*».

⁴⁵ F. NUZZO, *Appunti su divieto d'accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giust. Pen.*, 1995, II, 317; F. NUZZO, *Una nuova normativa contro divieti e sanzioni. Resta il nodo delle società sportive*, in *Guida al Dir.*, 1995, n. 11, 18.

⁴⁶ E. MARZADURI, *Commento articolo per articolo al D.L. 22/12/1994, n. 717, convertito con modificazioni dalla Legge 24/02/1995, n. 45*, in *Leg. Pen.*, 1995, 225; F. BILANCIA, *Violenza negli stadi e misure di prevenzione atipiche*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, 727.

⁴⁷ P. V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, cit., 2749, secondo cui, al fine di escludere ogni arbitrio «*il questore è tenuto a spiegare le ragioni che sorreggono l'imposizione della prescrizione*».

⁴⁸ Sono questi i rilievi di S. CAMPANELLA, *Commenti articolo per articolo ad d.l. 20.08.01, n. 336, conv. con modificazioni in l. 19.10.01, n. 377*, in *Leg. Pen.*, 2002, 20.

Sembra essere stata sottovalutata, tuttavia, la circostanza per cui la ristrettezza dei tempi previsti dalla procedura (48 ore per la richiesta del PM, più altre 48 al giudice per l'eventuale convalida), unitamente alla sommarietà della cognizione dei fatti da parte del giudice (trattandosi di un procedimento avente natura cartolare, in cui la convalida viene effettuata *de plano* dall'Autorità giudiziaria), rendano alquanto problematica la possibilità di effettuare un appagante giudizio prognostico circa la pericolosità sociale del soggetto interessato dal provvedimento.

Inevitabili, quindi, sono stati gli interventi della Corte Costituzionale, volti ad «integrare gli istituti giuridici, creati sotto l'imperio dell'urgenza, di quei caratteri imposti dal sistema». ⁴⁹

Una prima eccezione di legittimità costituzionale fu infatti sollevata quella parte della normativa che, pur disciplinando due misure idonee ad incidere sulla libertà personale, prevedeva una forma di sindacato giurisdizionale per quel che riguarda l'obbligo di firma, mentre non prevedeva analoga procedura per quel che riguarda il divieto d'accesso.

Con una prima pronuncia ⁵⁰ essa ebbe quindi a precisare che il provvedimento che impone l'obbligo di comparire negli uffici di polizia si configura come «atto idoneo a incidere sulla libertà personale del soggetto», ⁵¹ mentre «diversa portata assume l'altro provvedimento (il divieto d'accesso)», avente una «minore incidenza sulla sfera di libertà del soggetto», con ciò intendendo giustificare il diverso regime processuale sotteso all'emanazione dei due provvedimenti.

Mette conto rilevare che, nel giungere a tale conclusione, ⁵² la Corte ritenne di escludere che la scelta dell'uno o di entrambi i provvedimenti fosse affidata al mero arbitrio del Questore, ritenendo costui sempre vincolato 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 ritenete sufficiente solo il primo ovvero di consigliare anche il secondo (provvedimento, ndr.)».

⁴⁹ Sono queste le parole di G. BUONOMO, *Una figura di prevenzione atipica e una distrazione legislativa anomala. È stata sottovalutata la limitazione della libertà personale*, (nota a Cass., 16 gennaio 2002, n. 1671, in *Dir. e Giust.*, 2002, n. 4, 31).

⁵⁰ Corte Cost., 12 giugno 1996, n. 193 (pubbl. in *Foro It.*, 1996, I, 2620, con osservazioni critiche di G. VIDIRI).

⁵¹ Ciò che «spiega perché essa è circondata da particolari garanzie, che si completano nel previsto ricorso per cassazione», come si legge in motivazione.

⁵² Peraltro assai criticata dalla dottrina (G. VIDIRI, nelle sue osservazioni – col. 2622 – ove l'A. sostiene che «non può sottacersi che la mancata formulazione di una univoca definizione della libertà personale da parte della Corte Costituzionale e l'omessa individuazione dei limiti legittimanti un abbandono delle garanzie giurisdizionali.. suscitano non marginali preoccupazioni in quanti avvertono il pericolo che attraverso il moltiplicarsi di interventi emergenziali, sottratti alle garanzie giurisdizionali, si pervenga ad un globale abbassamento del tasso della civiltà giuridica, sicuramente parametrabile sul rispetto della persona umana», e da M. LAUDI, *Si può vietare l'accesso allo stadio con provvedimento amministrativo?*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 1996, 1352).

La medesima questione, in realtà, fu riproposta qualche tempo dopo, sia pure sotto un diverso profilo.

La Corte Costituzionale fu infatti investita di un'altra questione di legittimità costituzionale, questa volta con riguardo alla possibilità – o meno – di applicare la misura in oggetto nei confronti di soggetti minori d'età.⁵³

Anche tale obiezione fu superata dai Giudici delle leggi, sulla base del duplice rilievo che la celerità del rito, nonché lo scopo del provvedimento (la prevenzione speciale), fossero idonei a giustificare la previsione di un termine difensivo breve nonché la sommarietà delle valutazioni effettuate da parte del giudice (limitate, per lo più, ai rapporti di Polizia), trattandosi di «*provvedimenti che non appaiono destinati a incidere in modo definitivo e pieno sul giudizio globale intorno alla personalità del minore*».⁵⁴

Orbene, anche in tale occasione la Corte ritenne di evidenziare che «*il carattere strumentale del provvedimento che dispone l'obbligo di comparizione, rispetto al divieto d'accesso, non preclude che al giudice per le indagini preliminari spetti pur sempre il controllo sulla ragionevolezza ed esigibilità del provvedimento medesimo*», dovendo quindi il giudizio prognostico «*attingere non a dati formali, bensì alla concreta ed attuale pericolosità del soggetto quale presupposto di giustificazione e idoneità della misura stessa in relazione allo scopo cui è preordinata*».⁵⁵

A fronte di una soluzione – nonché di un iter argomentativo – del tutto condivisibile da parte dei giudici della Consulta, rimaneva tuttavia sul piano pratico il problema di conciliare la ristrettezza dei tempi della procedura (48 ore per la comunicazione al PM, più altre 48, al massimo, per la convalida del GIP), nonché gli scarni elementi del giudizio (limitati, nella quasi totalità dei casi, ai rapporti di polizia), con quello che la giurisprudenza costituzionale ebbe a descrivere come «*appagante giudizio prognostico di pericolosità sociale*» del soggetto interessato dal provvedimento (specialmente in quei casi in cui ci si trovi di fronte a un soggetto minore d'età).

Proprio sul piano della prassi, infatti, si registravano modalità applicative alquanto sbrigative⁵⁶ da parte delle Autorità competenti, che andavano financo a spingersi all'utilizzo di moduli prestampati ai fini dell'irrogazione della misura, senza alcuna specifica motivazione in ordine all'esistenza dei presupposti oggettivi e

⁵³ Questa volta i rilievi di legittimità costituzionale avevano interessato i commi 2 e 3 della legge 401/89, in relazione agli articoli 3, 24 e 31, comma 2 della Costituzione, nella parte in cui non consentono, nell'ambito di detto procedimento, la raccolta di dati ed informazioni necessari ai fini della valutazione della personalità del minore, nonché dell'utilità educativa del provvedimento da adottare (Corte Cost. 23 aprile 1998, n. 136, in *Foro It.*, 1999, I, 771, ed in *Cass. Pen.*, 1998, 2289).

⁵⁴ La decisione è stata oggetto di valutazioni contrastanti da parte della dottrina.

Una posizione possibilista, infatti, è stata assunta da G. LA GRECA (nella sua nota, in *Foro It.*, 1999, I, 771), mentre decisamente critico è stato P.V. MOLINARI, *Ancora su minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. Pen.*, 1998, 2289-2291.

⁵⁵ Così in motivazione nella sentenza citata.

⁵⁶ Cass., 10 dicembre 2001, in *Cass. Pen.*, 2002, 2483; Cass., 15 gennaio 2001, n. 825, in *Cass.*

soggettivi richiesti dalla legge ai fini della sua applicazione.⁵⁷

Nuovamente la Corte Costituzionale fu chiamata a pronunciarsi su un'altra eccezione di legittimità costituzionale sollevata, per quella parte della normativa che – nel disciplinare il procedimento in oggetto – ometteva di prevedere espressamente, in capo all'organo giurisdizionale, la verifica della sussistenza dei requisiti di «*necessità ed urgenza*» previsti dall'art. 13 Cost. ai fini dell'applicazione di provvedimenti provvisoriamente restrittivi della libertà personale.

Anche in tale occasione, invero, i giudici delle leggi ritennero di superare tale eccezione, facendo propri rilievi che, questa volta, sembravano pienamente convincenti.

La Corte⁵⁸ ha infatti fondato la sua soluzione sulla base di un duplice iter argomentativo.

Da un lato, essa ha inteso mettere in luce la circostanza della non automaticità del provvedimento di comparizione personale del soggetto – rispetto a quello del divieto d'accesso – necessitando, tale ulteriore prescrizione, «*di una sua ponderata motivazione e conformazione richiedendo altresì che l'autorità amministrativa, in presenza di un soggetto al quale ha irrogato il divieto d'accesso, valuti comunque le ragioni di necessità ed urgenza che richiedono anche l'adozione dell'obbligo di comparizione*».⁵⁹

Dall'altro, essa ha argomentato che il successivo (e duplice) controllo giurisdizionale previsto dalla legge (da parte del PM, in prima battuta, e da parte del GIP, in sede di convalida), fosse comunque idoneo ad assicurare – *sempre ed in ogni caso* – quell'adeguata valutazione dei requisiti di necessità ed urgenza che sottendono ad ogni provvedimento provvisoriamente restrittivo della libertà personale, e ciò anche sotto il profilo della sua «*ragionevole durata*».

Secondo la Consulta, quindi, la valutazione dei profili della necessità e dell'urgenza è un requisito sussistente *in re ipsa*, nella stessa disciplina della legge n. 401 del 1989.

In altri termini, l'art 13 della Costituzione avrebbe natura di norma *immediatamente precettiva* - in materia di provvedimenti provvisoriamente restrittivi della libertà personale - senza necessità di alcuna sua ulteriore specificazione a livello normativo, «*poiché il presupposto dell'eccezionale*

Pen., 2002, I, 771, con nota critica di P.V. MOLINARI, *La convalida nella prescrizione di comparizione personale nelle misure anti violenza nello sport: contrasti giurisprudenziali sul concreto esercizio della difesa e sulla pericolosità sociale*, secondo cui – in mancanza di motivazione sul punto – si avrebbe «*un completo svuotamento del giudizio di convalida, che si ridurrebbe unicamente in un visto*», 773-777), e, più di recente, Cass., 5 settembre 2007, n. 33861, in *Cass. Pen.*, 2009, n. 2, 692, con nota critica di P.V. MOLINARI, *La motivazione per supposizione*, 694) e Cass., 15 gennaio 2008 (CED 238935).

⁵⁷ Cass., 15 dicembre 2004, n. 48369, in *Cass. Pen.*, 2005, n. 4, 2716. Circostanza, questa, segnalata anche dalla dottrina (P.V. MOLINARI, *Due misure collegate ma distinte per contrastare la violenza nelle manifestazioni sportive*, cit., 3169).

⁵⁸ Corte Cost., 4 dicembre 2002, n. 512, in *Cass. Pen.*, 2003, 859, in *Riv. Pen.*, 2003, n. 2, 479, ed in *Giur. It.*, 2003, 11).

⁵⁹ Così in motivazione nel citato orientamento.

*necessità ed urgenza rappresenta ‘attualmente’ (senza bisogno di una pedissequa ripetizione del testo di legge) sia un presupposto dell’azione amministrativa, sia un criterio per il relativo giudizio di convalida effettuato dall’autorità giudiziaria».*⁶⁰

Ancora una volta, tuttavia, se condivisibili – sul piano teorico – risultavano i rilievi svolti dalla Corte Costituzionale, sul piano pratico si registravano prassi applicative alquanto anomale – sia da parte delle autorità amministrative, sia da parte della stessa autorità giudiziaria investita del potere di convalida – che finivano con lo svuotare di ogni significato le puntuali indicazioni fornite dalla Consulta.

Autorevole dottrina⁶¹ rammenta che «*l’utilizzo dell’aggettivo ‘eccezionale’ indica il carattere particolarmente intenso della necessità e dell’urgenza richieste, oltre che il carattere derogatorio della norma rispetto alla regola generale*».

Di qui la necessità di subordinare l’applicazione della misura (che, rammentiamo, è sempre restrittiva della libertà personale) alla presenza di un nesso forte – ma soprattutto attuale – tra il provvedimento emanato e l’episodio contestato, che deve essere frutto di un’altrettanta diretta valutazione della pericolosità sociale del soggetto, manifestatasi *ora e in concreto*.⁶²

Orbene, se già in occasione di tale giudizio di legittimità era stata impugnata un’ordinanza di convalida emanata a distanza di quasi *otto mesi* rispetto agli episodi contestati,⁶³ in diverse altre ipotesi è stato possibile assistere – tanto da parte delle Corti di merito, quanto da parte di quelle di legittimità – all’annullamento di ordinanze di convalida inerenti a provvedimenti emanati ad un notevole lasso di tempo rispetto agli episodi che ne avrebbero giustificato l’adozione.

In tali casi, la stessa giurisprudenza di legittimità⁶⁴ ha rilevato come «*difettino tout-court quei requisiti di ‘necessità ed urgenza’ che l’art. 13,*

⁶⁰ E. LONGO, *La Corte Costituzionale e il tifo violento: un caso particolarmente interessante di Drittwirkung*, in *Giur. It.*, 2003, 11 (non a caso l’Autore, nella sua nota di commento, parla di Drittwirkung, ossia di applicazione diretta della norma costituzionale, senza bisogno di alcun ulteriore filtro, da parte del legislatore ordinario).

⁶¹ A. CERRI, voce *Libertà personale* (diritto costituzionale), in *Enc. Giur.*, vol. XIX, Roma, 1990, 11.

⁶² Una dottrina, infatti (A. ROIATI, *Obbligo di comparizione presso la Questura nel giorno in cui si svolgono manifestazioni sportive e presupposto della eccezionale necessità ed urgenza di cui all’art. 13 Cost.*, in *Riv. Pen.*, 2003, II, 481-482), a commento della citata decisione della Corte Costituzionale, subito rilevava che «*non può nascondersi come l’evidente scarto temporale strida fortemente con le ragioni dell’urgenza*», 482.

⁶³ Come ricordato nella stessa ordinanza di remissione della questione di legittimità costituzionale (Cass., 28 gennaio 2002, n. 3060), la questione era stata sollevata con riferimento ad un provvedimento di convalida – notificato in data 28 maggio 2001 – connesso a fatti verificatisi nel corso di una gara di campionato disputatasi il 1° ottobre 2000 (la gara del campionato di serie A Brescia-Udinese), a quasi otto mesi (sic!) di distanza dalla notifica del provvedimento.

⁶⁴ Cass., 12 settembre 2006, n. 29923 (pubbl., nel solo dispositivo, in *Guida al Dir.*, 2006, Doss. n. 10, 76), che ha annullato un’ordinanza di convalida, avente ad oggetto un provvedimento finale di comparizione emanato a più di quattro mesi di distanza dall’episodio che ne aveva giustificato l’adozione.

comma 3, Cost. pone come elementi indispensabili per l'adozione di provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale». ⁶⁵

Tanto più che il massimo organo della giustizia amministrativa⁶⁶ – proprio allo scopo di porre un freno all'uso indiscriminato delle misure restrittive da parte dell'Autorità di PS – ha ribadito la necessità di ancorare l'adozione delle suddette misure al pieno rispetto del principio di legalità.

Con un pronunciamento, infatti, essa ha precisato che soggetti i quali, non essendo stati né condannati, né denunciati per aver preso parte ad episodi di violenza, né commesso alcuna delle fattispecie previste dalla legge n. 401 del 1989, non possono essere *in alcun modo* destinatari delle misure previste in tale legge, non essendo rinvenibili – in nessuno dei due casi (mancata condanna e mancata denuncia) – gli *estremi minimi* previsti dalla legge ai fini della loro applicazione. ⁶⁷

3. Poteri di controllo del GIP ed obbligo di motivazione

Nell'ordinanza di convalida il giudice deve dare contezza dell'iter motivazionale attraverso il quale s'è risolto nel senso di applicare (o disapplicare) la misura in oggetto.

La questione investe allora anche il problema della portata dei poteri di controllo che devono essere riconosciuti all'Autorità Giudiziaria, investita della convalida del provvedimento.

Dal momento che il Questore deve fornire le ragioni che sorreggono l'imposizione della prescrizione, deve infatti ritenersi pacifica la sussistenza di un obbligo di motivazione in capo a quest'ultimo, alla stregua di tutti gli atti amministrativi che impongono un comando o un divieto incidente su un diritto del cittadino, obbligo che altresì discende dalla necessità di determinare il periodo di durata del divieto, nonché di delimitarne l'ambito oggettivo d'applicazione (procedendo a indicare le manifestazioni cui tale prescrizione si riferisce).

Il Giudice è chiamato ad esercitare tale potere di convalida, nell'ambito di un provvedimento adottato in prima battuta dall'Autorità di pubblica sicurezza.

Per lungo tempo la giurisprudenza s'è divisa sulla portata di tale potere, non essendo chiaro se questo avrebbe potuto estendersi alla valutazione della pericolosità sociale del soggetto interessato, oppure se questa fosse rimessa

⁶⁵ Così, ad esempio, la denuncia per possesso ingiustificato di articoli fumogeni in occasione di precedenti manifestazioni sportive, sebbene idonea ad integrare il reato contravvenzionale di cui all'art. 6-ter della l. n. 401/89, non legittima tuttavia l'imposizione della misura relativa all'obbligo di firma (Cass., 3 febbraio 2006, n. 4498, in *Cass. Pen.*, 2007, n. 4, 1743).

⁶⁶ Cons. Stato, IV Sez. del 21 giugno 2005, n. 3245, in *Foro Amm.*, 2005, n. 6, 1734, e sul sito internet www.altalex.com, con breve nota esplicativa di G. BUFFONE, *Violenza negli stadi: no all'uso indiscriminato di misure preventive ed interdittive*.

⁶⁷ D'altronde, nella stessa Relazione governativa che accompagna il d.l. 162/05, cit. (in *Guida al Dir.*, 2005, n. 34, 20) viene specificato che la persona destinataria della prescrizione di cui all'art. 6, comma 1, (cui, come appena visto, l'obbligo di firma è accessorio) della l. 401/89, deve essere stata almeno *denunciata* per aver commesso una delle fattispecie ivi previste.

solamente all'apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa di PS.

La questione è tutt'altro che priva di rilievo pratico, poiché – in caso di valutazione difforme dell'autorità giudiziaria rispetto a quella effettuata dall'autorità di PS – la prima potrebbe disporre la revoca o la modifica del provvedimento emanato.

Ma la prima lacuna è proprio nel testo di legge.

Se è vero, infatti, che la disciplina (l'art. 6, comma 3, della l. n. 401/89) prevede che il provvedimento, una volta notificato al soggetto interessato, deve essere comunicato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, e che il Pubblico Ministero – entro 48 ore da tale notifica – deve richiederne la convalida al GIP, è altrettanto vero, tuttavia, che *tale norma nulla dice su quale sia il livello di controllo sul merito del provvedimento* attribuito all'Autorità Giudiziaria.

La giurisprudenza ha dovuto prendere posizione anche in ordine a tale aspetto, facendo registrare almeno due⁶⁸ grandi orientamenti.

Secondo un orientamento⁶⁹ non sarebbe necessaria – ai fini dell'applicazione delle misure in commento (divieto di accesso ed obbligo di comparizione) – la formulazione di un giudizio di *intrinseca pericolosità* del soggetto interessato da parte dell'autorità giudiziaria, essendo a tal fine sufficiente che questi venga semplicemente denunciato per una delle fattispecie previste dalla normativa antiviolenza, trattandosi – indistintamente e senza bisogno di accertamento alcuno – di situazioni ritenute dal legislatore «*di per sé idonee a giustificare tanto il divieto d'accesso ai luoghi interessati da manifestazioni sportive quanto l'obbligo di presentazione ad un ufficio o comando di Polizia*».⁷⁰

Il Giudice della convalida, nel procedere ad esaminare il provvedimento emanato dall'autorità amministrativa, deve limitarsi ad effettuare un mero controllo di legalità (o formale) su di esso, onde esaurire il suo sindacato alla semplice ricognizione e presa d'atto della sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi previsti dall'art. 6 della legge 401 del 1989.⁷¹

⁶⁸ Una dottrina (F. PATRONE, *Teoria e Prassi nella prevenzione e nella repressione penale della violenza in occasione di manifestazioni sportive*, in *Giur. Merito*, 2006, suppl. n. 1, 77-117) ne avrebbe individuati tre.

Vi sarebbe, infatti, una posizione intermedia (Cass., 18 luglio 2003, n. 30306, in *Cass. Pen.*, 2004, n. 6, 2132, con nota critica di P.V. MOLINARI, *La convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nello sport: nuovi contrasti e valutazione asimmetrica di vecchi contrasti*, e Cass., 19 dicembre 2003, n. 48845, in *Cass. Pen.*, 2005, n. 1, 167, con altra nota critica di P. V. MOLINARI, *Misure antiviolenza nello sport: continuano e si estendono le confusioni ed i contrasti*, 168-171), secondo cui il controllo del giudice, pur dovendo riguardare il provvedimento di convalida in ogni suo aspetto, tuttavia non dovrebbe estendersi alla verifica, oltre che della pericolosità sociale del soggetto, anche della competenza territoriale del Questore. Tale posizione deve ritenersi superata da successivi orientamenti (Cass., 2 dicembre 2005, n. 43992, in *Cass. Pen.*, 2007, n. 1, 261) che hanno riconosciuto, in sede di convalida del GIP del provvedimento di prescrizione personale, il potere di controllo dell'Autorità Giudiziaria anche in ordine alla competenza territoriale del Questore (sul punto, par. 6).

⁶⁹ Cass., 2 marzo 2004, n. 9684.

⁷⁰ Così in motivazione nell'orientamento citato nella nota precedente.

⁷¹ Cass., 6 febbraio 1996, n. 1165 (in *Cass. Pen.*, 1996, n. 4, 3462, con osservazioni critiche di

La ricostruzione dei fatti posti a suo fondamento,⁷³ nonché il concreto loro apprezzamento, è attività che rimane affidata alla mera valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa.

Sulla stessa scia si sono potuti registrare alcuni orientamenti volti a sostenere che nemmeno la valutazione della *durata* della misura irrogata dal Questore avrebbe potuto formare oggetto di giudizio da parte dell'Autorità Giudiziaria, essendo anche quest'aspetto rimesso alla sola discrezionalità amministrativa.⁷⁴

Di segno opposto, invece, sono stati quegli orientamenti⁷⁵ che hanno ritenuto che in sede di convalida del provvedimento il GIP ha l'obbligo di motivare, sia pur concisamente, sulle ragioni che stanno a fondamento della sua adozione, non potendosi «*limitare ad una pura e semplice presa d'atto dell'esistenza dei presupposti che, ai sensi del comma primo del citato art. 6 della legge n. 401 del 1989, consentono l'imposizione del divieto summenzionato*», e ciò poiché la valutazione della pericolosità del soggetto interessato dal provvedimento, pur non essendo espressamente prevista dalla legge, non sarebbe stata tuttavia da questa nemmeno esplicitamente esclusa.⁷⁶

Il pieno rispetto del principio di legalità, quindi, impone *sempre* l'obbligo – in capo all'autorità giudiziaria – relativo all'accertamento della pericolosità sociale del prevenuto.⁷⁷

P.V. MOLINARI), Sez. I. Pen., 15 gennaio 2001 n. 825, e 13 febbraio 2001, n. 5965 (in *Cass. Pen.*, 2002, n. 1, 771, entrambe con nota critica di P.V. MOLINARI, *La convalida della prescrizione di comparizione personale nella legge antiviolenza nello sport: contrasti di giurisprudenza sul concreto esercizio del diritto di difesa e sulla pericolosità sociale* (cit.), secondo cui l'accoglimento di tale soluzione «*porta ad un completo svuotamento del giudizio di convalida, che si ridurrebbe unicamente in un visto*»), Cass., 2 ottobre 2002, n. 32815 (in *Cass. Pen.*, 2003, n. 2, 995, anch'essa con nota critica di P.V. MOLINARI, *Senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, 997-1002).

Nello stesso senso, anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 512 del 2002, Cass., 4 giugno 2003, n. 26064, e, stessa Sez., 20 gennaio 2004, n. 3875.

⁷² Cass., 24 marzo 1998, n. 1739 (in *Cass. Pen.*, 1998, 3093, con osservazioni di P.V. MOLINARI).

⁷³ Cass., 18 gennaio 1999, n. 5754, secondo cui è altresì precluso al giudice della convalida il potere di «*aumentarne o diminuirne l'ambito di applicazione e la durata*».

⁷⁴ Oltre all'orientamento citato in nota precedente, anche Cass., 30 gennaio 2004, n. 3869.

In tempi non sospetti, una dottrina (E. LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un calcio ai teppisti e due allo stato di diritto*, cit., 1469) ebbe a nutrire forti dubbi circa l'adeguatezza degli elementi su cui il Questore si basa per l'adozione del provvedimento, essendo il giudizio prognostico, per lo più, fondato sulle scarse notizie ricevute nell'immediatezza del fatto, sullo *status* sociale del denunciato, e, in definitiva, su situazioni legate a fattori contingenti.

⁷⁵ Cass., 21 giugno 1997, n. 3140, Cass., 16 gennaio 2001, n. 1671, in *Guida al Dir.*, 2002, n. 7, 49, con nota adesiva di O. FORLENZA, *La Cassazione mette a nudo le lacune della disciplina vigente*, 53-54; Cass., 24 gennaio 2003, n. 3758, in *Guida al Dir.*, 2003, n. 5, 67.

⁷⁶ Cass., 20 gennaio 1997, n. 284, che richiama la necessità di operare tale accertamento soprattutto nel caso in cui non sia intervenuta una sentenza di condanna, in *Cass. Pen.*, 1998, I, 240, in *Giur. It.*, 1998, I, 542, ed in *Giust. Pen.*, II, 100). In senso conforme Cass., 27 gennaio 2000, in *Cass. Pen.*, 2000, n. 4, 3426.

⁷⁷ Cass., 4 dicembre 2001, n. 3053, in *Cass. Pen.*, 2002, III, 2485, ed in *Giur. It.*, 2002, II, n. 8-9, 1676, con nota critica di N. D'ARGENTO, *Controllo dei tifosi violenti e verifiche giurisdizionali*;

Secondo tale diversa impostazione, la motivazione dell'ordinanza di convalida deve estendersi a *tutti* gli aspetti riguardanti la misura, tra cui l'effettiva sussistenza dei *requisiti di necessità ed urgenza* del provvedimento, *l'adeguatezza del contenuto, e delle sue modalità applicative* in relazione alla pericolosità sociale concretamente dimostrata,⁷⁸ ed infine anche il profilo della *ragionevole durata* del provvedimento stesso rispetto ai limiti fissati dalla legge⁷⁹ (soprattutto nel caso in cui questo sia stato disposto dall'autorità amministrativa nella sua misura massima).⁸⁰

L'evidente contrasto tra gli anzidetti orientamenti necessitava di un intervento chiarificatore della Suprema Corte.⁸¹

Con una decisione resa a Sezioni Unite i giudici di legittimità ebbero a chiarire che il provvedimento del Questore che prescrive la comparizione personale del soggetto innanzi agli uffici di polizia, in quanto idoneo a determinare una restrizione della libertà personale (su cui grava una riserva assoluta di giurisdizione *ex art. 13 Cost.* per i provvedimenti aventi tali caratteristiche), impone un *pieno* controllo di legalità in capo al giudice investito del potere di convalida, il quale deve essere esteso alla verifica di *tutti* i presupposti di legge, «*tra cui la pericolosità del soggetto colpito dalla misura, con riferimento alle speciali finalità di prevenzione perseguite con la stessa*».⁸²

A parere della Suprema Corte, la *limitata invasività* delle misure in oggetto non può essere considerata quale argomento sufficiente per escludere il pieno controllo di legalità, da parte dell'autorità giudiziaria sul provvedimento, potendo ciò valere solo a giustificare una disciplina meno rigorosa del contraddittorio,⁸³ ma non certo ad escludere l'applicazione delle garanzie sancite dall'art. 13, comma 3, della Costituzione, che verrebbero, di fatto, disattese laddove si consentisse una verifica soltanto formale del provvedimento (anche in ragione delle speciali finalità di prevenzione che con esso s'intendono perseguire).

La soluzione fornita dai giudici di legittimità vuole quindi che i poteri di controllo del GIP sul provvedimento si debbano dispiegare in ordine a tutti i presupposti legittimanti la sua adozione, ossia: 1) la sussistenza delle ragioni di necessità ed urgenza⁸⁴ del provvedimento; 2) l'adeguatezza della misura e la sua

Cass., 9 maggio 2003, n. 20654, in *Cass. Pen.*, 2004, I, con osservazioni di P.V. MOLINARI, 653-655; Cass., 26 marzo 2004, n. 19541.

⁷⁸ Cass. Pen., I Sez., 11 settembre 2003, n. 35425, in *Guida al Dir.*, 2003, Doss. n. 10, 90.

⁷⁹ Cass., 7 febbraio 2003, n. 6293, in *Cass. Pen.*, 2003, n. 3, 3164, con nota di P.V. MOLINARI, *Due misure collegate ma distinte per contrastare la violenza nelle manifestazioni sportive*, cit.

⁸⁰ Cass., 18 febbraio 2003, n. 8026, in *Cass. Pen.*, 2004, n. 1, 665.

⁸¹ Cass., sez. un., 12 novembre 2004, n. 44273 (pubbl. in *Dir. e Giust.*, 2004, 45, 34, con nota critica di A. MACCHIA, *Tifosi violenti, il divieto di stadio va motivato. Restano i dubbi di legittimità costituzionale*, 30-33, ed in *Dir. Pen. e Proc.*, 2005, n. 4, 433, con nota adesiva di F. ALONZI, *Obbligo di comparire presso gli uffici di polizia e convalida del GIP in episodi di violenza negli stadi*, 439-448.

⁸² Così in motivazione nell'orientamento appena citato.

⁸³ Aspetto, anch'esso, peraltro assai discusso (su cui ci soffermeremo nel paragrafo successivo).

⁸⁴ Su cui, invero, già la giurisprudenza costituzionale si era pronunciata (Corte Cost. 136/98 e 512/02, cit.).

durata;⁸⁵ 3) la pericolosità sociale in concreto dimostrata; 4) la sussistenza – nel caso di semplice denuncia – di sufficienti elementi indiziari ai fini della commissione di uno dei reati previsti dalla normativa antiviolenza.⁸⁶

Di particolare interesse sono stati tre aspetti motivazionali di tale pronuncia.

Un primo aspetto ha messo in luce – attraverso il richiamo ad altra pronuncia resa dalla Corte Costituzionale⁸⁷ – la circostanza per cui, poiché i provvedimenti provvisoriamente restrittivi della libertà personale adottati dall’ autorità amministrativa di PS ai sensi dell’ art. 13, comma 3, sono preordinati alla tutela di esigenze di rilievo costituzionale,⁸⁸ la natura servente del provvedimento amministrativo, rispetto al successivo provvedimento giurisdizionale, impone all’ autorità giudiziaria il compimento di un *pieno controllo* di legalità – nell’ ambito del procedimento di convalida – sulla sussistenza di tutti presupposti di legge, trattandosi, la misura disposta dall’ autorità di PS, di un provvedimento avente effetti anticipatori e preparatori rispetto a quello adottato in maniera definitiva dall’ autorità giudiziaria.⁸⁹

Un secondo aspetto che merita di essere evidenziato ha riguardato il controllo sulla congruità temporale del provvedimento emanato.

Una volta riconosciuta, infatti, la necessità che il controllo giurisdizionale debba essere pieno, da ciò ne deve discendere il riconoscimento in capo al giudice del suo potere di verifica anche in ordine alla durata del provvedimento stesso.⁹⁰

Terzo (non ultimo, in ordine di importanza) aspetto del corposo iter motivazionale sviluppato dalla Suprema Corte, attiene al riconoscimento – in capo al soggetto interessato – della facoltà di prendere visione della documentazione ad egli riguardante.⁹¹

⁸⁵ Cass., 15 ottobre 2003, n. 42744.

⁸⁶ Peraltro, Cass., 7 aprile 2005, n. 21405, ha precisato che la valutazione di tale ultimo requisito si atteggia in maniera differente rispetto a quella effettuata in sede di misure cautelari personali. In particolare, per quanto riguarda i provvedimenti disciplinati dalla normativa antiviolenza, trattandosi di misure di prevenzione atipiche, idonee a determinare un minor grado d’incidenza sulla libertà personale, bastano sufficienti indizi di colpevolezza ed una pericolosità sociale meno grave rispetto a quanto, invece, dovrà essere accertato nei procedimenti in tema d’irrogazione di misure cautelari per i quali, invece, in ragione di esigenze di prevenzione di maggiore intensità, occorrono gravi indizi di colpevolezza.

⁸⁷ Corte Cost. del 15 luglio 2004, n. 222 (in tema legittimità costituzionale della norma che prevede l’arresto obbligatorio in flagranza dello straniero per il reato d’ inottemperanza all’ ordine del Questore di lasciare il territorio nazionale).

⁸⁸ «Tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del procedimento penale, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale in vista dell’ intervento dell’ autorità giudiziaria».

⁸⁹ Aspetto, questo, peraltro contestato dalla dottrina (A. MACCHIA, *Tifosi violenti, il divieto di stadio va motivato. Restano i dubbi di legittimità costituzionale*, cit., 33), in quanto il DASPO non svolgerebbe alcuna funzione anticipatoria della decisione del giudice sull’ obbligo di firma. Prova ne è che il travolgimento della seconda misura – in sede di sua impugnativa – non va ad inficiare la prima (Cass., sez. un., 3 febbraio 2006, n. 4441, ric. Zito).

⁹⁰ In tal senso, F. ALONZI, *Obbligo di comparire presso gli uffici di polizia e convalida del GIP in episodi di violenza negli stadi*, cit., 438.

⁹¹ Riconoscimento che le Sezioni Unite hanno fatto in maniera esplicita nell’ ultima parte delle

Come efficacemente evidenziato da una dottrina,⁹² tale facoltà deve ritenersi essenziale sia al fine di rendere effettivo il controllo giurisdizionale sul provvedimento, sia al fine di assicurare la garanzia del diritto di difesa per l'interessato, attraverso la conoscenza diretta e l'esame della documentazione ad egli riguardante.

Orbene, tale aspetto solleva l'ulteriore problema inerente alle modalità di esercizio di tale diritto, essendosi all'uopo prospettato⁹³ – quale via più praticabile per superare l'*empasse* derivante dalla mancata conoscenza degli atti del procedimento, senza sacrificio di esigenze di celerità e speditezza del giudizio – che la notifica del provvedimento debba contenere anche la comunicazione che l'interessato (o il difensore di questi) possa prendere visione ed estrarre copia degli atti del fascicolo, depositati presso l'ufficio competente.

Il problema, invero, è stato inaspettatamente sottovalutato dalla giurisprudenza, essendosi questa pronunciata⁹⁴ nel senso di non riconoscere in capo al soggetto interessato il *diritto di prendere visione del fascicolo* che lo riguarda.

La decisione è stata (a buon diritto) ritenuta *stupefacente* dalla dottrina,⁹⁵ evidenziandosi, le sue principali perplessità, nell'attitudine a incidere – in maniera rilevante ed in senso fortemente negativo – sull'effettivo e concreto esercizio del diritto di difesa, già limitato dalla previsione di sole difese scritte, nonché dalla ristrettezza dei tempi del giudizio.⁹⁶

Un ultimo aspetto, infine, merita di essere evidenziato.

A conclusione dell'iter motivazionale svolto, i giudici della Suprema Corte hanno inteso fare richiamo alla possibilità che il giudice investito del potere di convalida potesse ricorrere ad una motivazione *per relationem*⁹⁷ sul provvedimento emanato.

Beninteso, in essa si deve dare contezza del percorso giustificativo e delle ragioni attraverso cui il giudice ha ritenuto di condividere le valutazioni effettuate dall'autorità amministrativa, non potendosi, il provvedimento di convalida, «*limitare*

sentenza, laddove ammettono – previo obbligo di trasmissione della stessa da parte del Questore al PM, nonché da quest'ultimo al GIP – «*che la persona interessata possa esaminare questa documentazione*».

⁹² Sempre da F. ALONZI, *Obbligo di comparire presso gli uffici di polizia e convalida del GIP in episodi di violenza negli stadi*, cit., 446.

⁹³ Ancora da F. ALONZI, *Obbligo di comparire presso gli uffici di polizia e convalida del GIP in episodi di violenza negli stadi*, cit., 446.

⁹⁴ Cass., 8 marzo 2007, n. 9797 (pubbl., nel solo dispositivo, in *Cass. Pen.*, 2008, n. 3, 1176.

⁹⁵ In tal senso, P.V. MOLINARI, *Sempre senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale delle legge antiviolenza nello sport* (in *Cass. Pen.*, 2009, 6, 2592-2597, di commento a Cass., 17 gennaio 2008, n. 2471).

⁹⁶ Si veda par. 4.

⁹⁷ Ormai pacificamente ammessa in giurisprudenza: Cass., 18 marzo 2003, n. 12719 (in *Cass. Pen.*, 2004, n. 1, 656), Cass., 18 luglio 2003, n. 30306 (in *Cass. Pen.*, 2004, n. 6, 2129, con nota – parzialmente sul punto - di P.V. MOLINARI, *La convalida della prescrizione personale nelle misure antiviolenza nello sport: nuovi contrasti e valutazione asimmetrica di vecchi contrasti*), e Cass., 12 marzo 2004, n. 12110.

ad una acritica ricezione del provvedimento amministrativo».⁹⁸

La giurisprudenza di legittimità⁹⁹ ha precisato che nel procedimento di convalida tale tipo di motivazione sussiste in presenza di tre condizioni: 1) il riferimento ad un legittimo atto del procedimento, congruamente motivato rispetto alle esigenze del provvedimento; 2) la dimostrazione che il giudice abbia preso cognizione del contenuto sostanziale e delle ragioni ivi esposte, ritenendole coerenti con la sua decisione; 3) l'allegazione – o, in alternativa, la trascrizione – del provvedimento che si intende richiamare, in modo che lo stesso sia conosciuto o riconoscibile dal suo destinatario.

Orbene, anche in ordine a tale aspetto un recente orientamento giurisprudenziale ha destato qualche perplessità.

Secondo tale orientamento,¹⁰⁰ la motivazione in merito alla necessità di adottare il provvedimento può «*dedursi logicamente dall'inaffidabilità del soggetto, desumibile dalla pericolosità di questi, e dalla gravità del fatto*», pur senza, tuttavia, procedere ad effettuare *alcuna* specifica dimostrazione al riguardo.

Anche tale soluzione sembra poco convincente, poiché finisce – nuovamente – col privare il giudice di qualsiasi onere motivazionale (e, di conseguenza, da qualsiasi onere di controllo) riguardo al merito del provvedimento.

La dottrina¹⁰¹ ha infatti rilevato come – in caso di suo pieno accoglimento – non possa nemmeno parlarsi, nella fattispecie, dell'esistenza di una motivazione *per relationem*, bensì di una sorta di motivazione *per supposizione*, che finisce, di fatto, con l'eludere gli obblighi di controllo ormai imposti al giudice, sia da parte della Corte Costituzionale, sia da parte delle Sezioni Unite.

4. Il diritto di difesa. Modalità e termini

Il vero *punctum dolens* – come citato in apertura – di tutta la disciplina che ha interessato il procedimento di convalida è rappresentato dal diritto di difesa da riconoscere al soggetto interessato.

Esso attiene, in primo luogo, alle sue concrete modalità di svolgimento; in secondo luogo, ai termini entro cui può essere esercitato.

Mentre in ordine al primo aspetto la giurisprudenza ha cercato di offrire una soluzione (rivelatasi, ad onor del vero, tutt'altro che soddisfacente), riguardo al secondo aspetto, invece, essa non è ancora riuscita ad offrire una soluzione certa.

Ciò che, in particolare, colpisce è che – non si sa quanto a causa di sviste normative, né quanto a causa d'incertezze giurisprudenziali – al procedimento di

⁹⁸ Così, in motivazione, il citato pronunciamento delle Sezioni Unite.

⁹⁹ Cass., sez. un., 21 giugno 2000, ric. Primavera (in *Cass. Pen.*, 2001, n. 1, 69, ed in *Giust. Pen.*, 2001, n. 3, 762).

¹⁰⁰ Cass., 5 settembre 2007, n. 33861, in *Cass. Pen.*, 2009, n. 2, 692).

¹⁰¹ P.V. MOLINARI, *La motivazione per 'supposizione'* (osservazioni a Cass., 5 settembre 2007, n. 33861, in *Cass. Pen.*, 2009, II, 694).

convalida non sono state ritenute applicabili né le garanzie procedurali previste per la convalida dell'arresto e del fermo di PG (dal quale ha tratto gran parte della sua disciplina, stante la comune attitudine a determinare una limitazione della libertà personale del soggetto interessato), né le garanzie procedurali proprie del procedimento di prevenzione (*ex art. 4, l. n. 1423/56*).

È probabile che ciò sia da attribuire ad una diffusa convinzione di una «*ridotta e sopportabile limitazione della libertà personale*»¹⁰² che la prescrizione in commento verrebbe a determinare rispetto a quelle poc'anzi indicate.

Basti pensare che, all'indomani della sua prima introduzione nel testo di legge (del 1995), non era ammessa alcuna forma di contraddittorio in capo al soggetto interessato dal provvedimento.

La prima eccezione di legittimità costituzionale fu quindi sollevata proprio in merito a quest'aspetto, con riferimento congiunto sia all'art. 13, comma 3, sia all'art. 24, comma 2, della Costituzione.

La Corte Costituzionale¹⁰³ ebbe a dichiarare l'illegittimità dell'art. 6, comma 3, della l. n. 401/89 (nel testo allora vigente), «*nella parte in cui non prevede che la notifica del provvedimento del Questore non contenga l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni innanzi al giudice competente per le indagini preliminari*».

Nel pronunciare tale sentenza (indubbiamente di natura additiva), essa ha ritenuto che: 1) l'adozione – nell'ambito del procedimento in oggetto – del modello di convalida (sulla falsariga di quello previsto dall'art. 13, comma 3, della Costituzione) «*non impone necessariamente di assegnare al procedimento le medesime garanzie previste per la convalida dell'arresto e del fermo di polizia giudiziaria*»; 2) il provvedimento in oggetto «*ha portata e conseguenze molto più limitate sulla libertà personale del destinatario, rispetto a quelle delle anzidette misure precautelari o di altre ancora che, comunque, incidono in maniera ben più rilevante sullo stesso bene*»; 3) la necessità di garantire all'interessato un'adeguata difesa deve essere coniugata «*con la celerità nell'applicazione della misura*».

La soluzione adottata dalla Corte – ed il relativo iter motivazionale – sono subito apparsi poco convincenti, lasciando la dottrina¹⁰⁴ *fortemente perplessa* di fronte a un riconoscimento così blando, semplificato ed aleatorio del diritto di difesa, limitato alla semplice possibilità di presentare scritti difensivi, per di più senza la

¹⁰² Così P.V. MOLINARI, *Confusioni e contrasti*, in *Cass. Pen.*, 2003, n. 4, 3527, nota a *Cass.*, 24 gennaio 2003, n. 3761).

¹⁰³ Corte Cost., n. 144 del 23 maggio 1997, in *Giur. Cost.*, 1997, n. 1, 1576, in *Foro It.*, 1998, I, n. 2, 2327, ed in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, 720).

¹⁰⁴ Numerosi sono stati i contributi a commento di tale sentenza, di unanime stampo critico.

Tra questi si ricordano A. PACE, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giur. Cost.*, 1997, I, 1582-1586; G.P. DOLSO, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa in 'forme semplificate'*, (ivi, 1586-1596); C. NIZZO, *L'incidenza sulla sfera della libertà personale impone l'adozione di garanzie processuali*, in *Guida al Dir.*, 1997, n.

necessità di un'assistenza tecnica.¹⁰⁵

Da un lato, infatti, non è mancato chi¹⁰⁶ ha parlato di vera e propria «*invenzione interpretativa*» dell'art. 121 c.p.p.¹⁰⁷ da parte dei giudici della Consulta, ritenuto applicabile anche in un procedimento – quello di convalida dell'obbligo di firma – caratterizzato invece da una particolare ristrettezza dei termini, «*scriteriatamente applicati dal legislatore (con l'art. 6 comma 3) al provvedimento del Questore, ancorché tale provvedimento non sia affatto 'provvisorio', come invece prescritto da tale norma costituzionale (art. 13 Cost.)*».¹⁰⁸

Dall'altro lato, non è mancato chi,¹⁰⁹ dopo aver rilevato la significativa omissione derivante dalla mancata previsione in seno a tale procedimento delle stesse garanzie previste dal codice di rito per quanto riguarda la convalida dell'arresto e del fermo di PG (artt. 386-391 c.p.p.),¹¹⁰ nel ricostruire i contorni del diritto di difesa – secondo quella che è stata l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale¹¹¹ – metteva in risalto il fatto che, se da un lato esso è sempre suscettibile di essere calibrato in relazione alla natura e alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di procedimento, tuttavia il suo contenuto essenziale si traduce *sempre* nel concetto di contraddittorio tra le parti, del quale la presenza di un difensore in seno ad *ogni* procedimento – ed in *ogni* sua fase (come sancito dall'art. 24 Cost.) – appare un requisito indefettibile.¹¹²

Inoltre si rilevava¹¹³ che la presenza di un difensore all'udienza di convalida non avrebbe potuto *in alcun modo* rappresentare un ostacolo alle esigenze di celerità dell'iter procedimentale, atteso che, nel modello procedimentale previsto dal codice di rito (*ex artt. 390-391 c.p.p.*), l'obbligatorietà della presenza del difensore

21, 70-74); E. APRILE, osservazioni a Corte Cost., 23 maggio 1997, n. 144, in *Nuovo Dir.*, 1997, 815, E. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche e diritto di difesa*, in *Cass. Pen.*, 1999, 1256-1260.

¹⁰⁵ F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, 203-241, in F. FIORENTIN (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Giappichelli, Torino, 2006.

¹⁰⁶ A. PACE, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, cit., 1585.

¹⁰⁷ Recante la rubrica di «*Memorie e richieste scritte delle parti*», tale articolo ammette la possibilità che, in ogni stato e grado del procedimento, le parti e i difensori possano presentare memorie o richieste scritte, mediante il loro deposito in cancelleria.

¹⁰⁸ Così, ancora A. PACE, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, cit., 1585.

¹⁰⁹ G.P. DOLSO, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa in 'forme semplificate'*, cit., 1588.

¹¹⁰ In special modo, la mancanza di un interrogatorio, *ex art. 388 c.p.p.*, e di un'udienza di convalida, *ex art. 391 c.p.p.*

¹¹¹ Richiamata da M. CAPPELLETTI, *Diritto di azione e di difesa e funzione concretizzatrice della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1961, 1284.

¹¹² Così, ancora G.P. DOLSO, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa in 'forme semplificate'*, cit., 1589, ove pure l'Autore afferma che «*la Corte ha sovente sostenuto la necessità di assicurare un contraddittorio quanto più effettivo possibile individuando, in più occasioni, nella presenza di un difensore, la più pregnante espressione delle istanze di garanzia del diritto di difesa*».

¹¹³ Sempre da parte di G.P. DOLSO, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa in 'forme semplificate'*, cit., 1593.

non viene mai ad essere considerata quale fattore di rallentamento del procedimento stesso.

Altri ancora,¹¹⁴ infine, evidenziava il differente atteggiamento assunto dalla Corte Costituzionale in occasione di altra declaratoria d'illegittimità – avente per oggetto l'art. 4, comma 2, l. 27 dicembre 1956 n. 1423 (che disciplina in procedimento di applicazione di misure di prevenzione) – laddove questa ebbe a dichiarare l'illegittimità di tale norma, per violazione del diritto di difesa, proprio nella parte in cui non prevedeva l'assistenza obbligatoria del difensore.¹¹⁵

Dell'insufficienza della soluzione adottata dalla Consulta (che limita, quindi, il diritto di difesa alla mera facoltà d'interloquire a mezzo di memorie o deduzioni, da presentarsi *personalmente o a mezzo di difensore*) se ne sarebbe avuta la prova in maniera quasi immediata, allorché fu posto dinnanzi alla giurisprudenza di legittimità il problema delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto di tale onere procedurale (relativo, cioè, all'avviso della facoltà di presentare scritti difensivi) da parte dell'autorità amministrativa.

La Corte di Cassazione ha faticato non poco a recepire la portata delle indicazioni fornite dalla Consulta, facendo registrare diverse incertezze.

Secondo un primo orientamento,¹¹⁶ essa ha infatti ritenuto che l'omessa indicazione – in sede di notifica del provvedimento del Questore – della facoltà di presentare memorie o deduzioni innanzi al GIP *non* costituisca causa di nullità del procedimento.¹¹⁷

Con successive pronunce,¹¹⁸ invece, essa ha avuto modo di sostenere che l'omessa indicazione di tale avviso dà luogo alla nullità di ordine generale – ai sensi dell'art. 178, comma 1, lett. c), del codice di procedura penale – sotto il profilo della violazione del potere d'intervento, «*dovendosi questo intendere non nel senso restrittivo di presenza fisica dell'interessato nel procedimento, bensì in quello assai più ampio della sua diretta partecipazione di tutti gli atti produttivi di effetti giuridici rilevanti, e specialmente di quelli influenti sulla libertà personale*».¹¹⁹

Tale soluzione sembrava subito più convincente,¹²⁰ poiché teneva nel giusto conto sia le indicazioni fornite dalla Consulta con la sentenza n. 144 del

¹¹⁴ E. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche e diritto di difesa*, cit., 1258.

¹¹⁵ Corte Cost., 25 maggio 1970, n. 76 in *Foro It.*, 1970, I, 1531.

¹¹⁶ Cass., 13 luglio 1998, n. 4106, in *Cass. Pen.*, 1999, n. 3, 1939.

¹¹⁷ Tale interpretazione svuotava – di fatto – il significato dello sforzo effettuato dalla Corte Costituzionale, volto ad assicurare al soggetto interessato una pur minima forma di difesa, finendo, sostanzialmente, coll'ammettere che il procedimento *de quo* si potesse svolgere anche senza la partecipazione obbligatoria del soggetto interessato.

¹¹⁸ Cass., 16 novembre 1998, n. 5624, e, stessa Sez., n. 2158 del 10 maggio 1999, e n. 2853 del 7 giugno 1999 (la prima, in *Cass. Pen.*, 1999, 2971, ed in *Giust. Pen.*, 1999, n. 2, 712 con nota di VARRASO, le seconde, in *Cass. Pen.*, 2000, n. 1, 747-748.

¹¹⁹ Così, in maniera più estesa, la motivazione del secondo dei tre orientamenti appena citati.

¹²⁰ P. V. MOLINARI, osservazioni a Cass., 15 giugno 1999, n. 3215, in *Cass. Pen.*, 2000, n. 2, 1418-1419.

1997,¹²¹ sia perché si discostava da un'interpretazione eccessivamente *restrittiva* della nozione processualpenalistica di intervento.¹²²

Ma un ulteriore contrasto si manifestava successivamente.

Con altra pronuncia,¹²³ infatti, la stessa giurisprudenza di legittimità ebbe ad affermare che l'omissione, in sede di notifica del provvedimento, di tale facoltà per l'interessato fosse sì idonea a determinare la nullità del provvedimento, ma *non più* secondo la nullità di ordine generale prevista dall'art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p., bensì secondo il *diverso regime di nullità* assoluta, previsto dal successivo art. 179 del codice di rito (sotto il profilo della violazione del diritto di difesa del soggetto interessato).¹²⁴

L'ulteriore contrasto questa volta riguardava il *regime* di nullità processuale derivante dall'omessa comunicazione di tale avviso.

La conseguenza era tutt'altro che di poco conto, poiché, mentre la nullità di cui all'art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p. è riconducibile alla tipologia delle nullità di ordine generale (a c.d. regime intermedio), e rimanda all'art. 180 c.p.p. per quanto riguarda i suoi profili di rilevabilità, la nullità di cui all'art. 179 c.p.p. è, invece, di tipo assoluto, ed il regime processuale – oltre a non ammettere forma di sanatoria alcuna – prevede la sua rilevabilità in ogni stato e grado del procedimento.

La Suprema Corte¹²⁵ è dovuta ritornare a pronunziarsi sulla questione, stabilendo, da un lato, il principio per cui la mancata indicazione – in sede di notifica del provvedimento all'interessato – dalla facoltà di esercitare tale *ius ad loquendum* nella forma semplificata (attraverso la presentazione di scritti difensivi), dà sempre luogo a nullità di ordine generale ai sensi dell'art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p. (sotto il profilo della violazione del potere d'intervento), per altro verso precisando la circostanza che tale vizio colpisce tanto il provvedimento emanato dal Questore, quanto la successiva ordinanza di convalida del GIP investito della questione.¹²⁶

L'obbligo di comunicazione della facoltà, in capo all'interessato, di

¹²¹ Diretto ad assicurare all'interessato una difesa adeguata alla minore afflittività della prescrizione rispetto a quanto, invece, previsto nei casi di fermo ed arresto di PG.

¹²² Da intendersi non già quale presenza fisica dell'interessato al procedimento, bensì nella sua nozione più ampia di partecipazione alla produzione degli effetti giuridici di un provvedimento (che va pur sempre a incidere sulla sua libertà personale).

¹²³ Cass., 15 giugno 1999, n. 3215, cit.

¹²⁴ In quanto – secondo la motivazione del citato orientamento – «*la persona sottoposta alla limitazione della libertà personale non è messa in condizione di far valere le proprie eventuali ragioni dinanzi al giudice competente per la convalida del provvedimento di polizia*».

¹²⁵ Cass., 24 febbraio 2006, n. 6986 (pubbl., nel solo dispositivo, in *Cass. Pen.*, 2007, n. 4, n. 546 Mass.);

¹²⁶ Cass., 13 marzo 2009, n. 11151. La giurisprudenza, peraltro (Cass., 2 novembre 2004, n. 46906, in *Riv. Pen.*, 2005, 1575), aveva precisato che tale adempimento non può essere sostituito dalla semplice indicazione della possibilità di presentare ricorso gerarchico o giurisdizionale nei tempi e nei modi previsti dalla legge (come, invece, previsto per la misura relativa al divieto d'accesso), in quanto la genericità di un'indicazione di tal genere non solo non assicurerebbe al soggetto interessato la piena comprensione di quanto indicato nel provvedimento, ma neanche la possibilità di esercitare le proprie difese in misura piena (nello stesso senso, più di recente, Cass., 6 novembre 2008, n. 6224).

presentare i suoi scritti difensivi, è stato allora consacrato in legge per effetto della novella¹²⁷ del 2001, che – recependo *in toto* le indicazioni fornite dalla citata pronuncia della Corte Costituzionale (n. 144 del 1997) – ha introdotto un apposito comma 2-*bis* in seno all’impianto dell’art. 6, il quale oggi prevede che la notifica del provvedimento di cui al comma 2 (obbligo di firma) deve contenere «*l’avviso che l’interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni innanzi al giudice competente per la convalida*».

Un problema che invece sembra essere rimasto ancora privo di soluzione, è rappresentato dalla mancanza di un termine difensivo *univoco* – e, al contempo, non irrisorio – entro cui il soggetto destinatario del provvedimento può validamente presentare i propri scritti difensivi.

A ciò, certamente, non ha contribuito l’interpretazione giurisprudenziale, avendo questa inspiegabilmente negato – come poc’anzi visto¹²⁸ – la possibilità, in capo all’interessato, di prendere visione del fascicolo del procedimento.

Rimane chiaro che il termine previsto nel procedimento *de quo* deve coniugarsi con due opposte esigenze: da un lato, assicurare il diritto di difesa per l’interessato («*in ogni stato e grado del procedimento*», ex art. 24, comma 2, Cost.), dall’altro essere compatibile coi principi di efficienza, nonché di pronta e celere definizione del giudizio, anch’essi di rango costituzionale (in tal senso, l’art. 111 Cost.).

Invero, già prima della novella del 2001, la giurisprudenza di legittimità ebbe, con un orientamento,¹²⁹ a porre l’accento sulla necessità, per il soggetto interessato, di assicurare «*la possibilità di poter esplicitare validamente le proprie difese e di disporre un ragionevole lasso di tempo per presentare al giudice memorie e controdeduzioni*», ritenendo a tal fine insufficiente un lasso di tempo di 29 ore e 45 minuti tra la notifica del provvedimento al destinatario e la successiva convalida.¹³⁰

Nonostante tale prima indicazione, il legislatore – con la citata novella del 2001¹³¹ – ha ritenuto di inserire nell’art. 6 della l. n. 401/89 un’altra ipotesi di cessazione dell’efficacia del provvedimento,¹³² omettendo inspiegabilmente di stabilire un termine entro cui al soggetto destinatario del

¹²⁷ L’art. 1 del d.l. n. 336, conv. con modificazioni dalla legge n. 377 del 2001, cit.

¹²⁸ Cass., n. 9797/07 (cit. nel par. 3).

¹²⁹ Cass., 29 novembre 2000, n. 5566 in *Cass. Pen.*, 2001, 2480, ed in *Giur. It.*, 2002, 1477).

¹³⁰ La decisione è stata commentata in senso favorevole da A. SARTI, *Prevenzione dei fenomeni di violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa*, in *Giur. It.*, 2002, n. 7, 1477-1478, ove pure l’Autore rileva che «*appare evidente come, in carenza di un ulteriore intervento legislativo sul punto, rimane nel margine di discrezionalità del giudice individuare, caso per caso, quando il termine intercorso tra provvedimento del questore e convalida del GIP non sia stato compreso in modo tale da vanificare il senso e la funzione e dal porre nel nulla l’intervento additivo della Corte costituzionale*».

¹³¹ Art. 1, d.l. n. 336/01, conv. con modificazioni in l. n. 377/01.

¹³² Relativa al caso in cui il pubblico ministero con decreto motivato non si determini ad avanzare la richiesta di convalida «*entro il termine predetto [48 ore dalla notifica all’interessato]*».

provvedimento possa essere consentito di esercitare quella facoltà di presentazione di *memorie o deduzioni*, che pure nella stessa novella procedeva a riconoscere (attraverso il citato comma 2-bis).

Altrettanto inspiegabilmente, invero, tale lacuna non veniva ad essere presa in considerazione in nessuna delle altre novelle (2003, 2005 e 2007) successivamente intervenute sulla materia.

Sicché, anche sotto quest'ulteriore profilo il testo di legge appare infelice, ravvisandosi la sua principale carenza nella mancata previsione di un coordinamento tra il primo termine entro cui il PM può procedere a trasmettere (o rigettare) la richiesta di convalida del provvedimento (48 ore dalla comunicazione di esso nei suoi confronti, da parte del Questore), ed il secondo termine (anch'esso di 48 ore, decorrenti dalla richiesta del PM) entro cui il GIP può procedere ad effettuarla (o, viceversa, respingerla).

La questione fu posta al vaglio della giurisprudenza con puntuale immediatezza.

All'indomani della citata novella, fu infatti impugnata innanzi alla Corte di Cassazione un'ordinanza di convalida, effettuata lo stesso giorno della notifica al soggetto interessato.

La Suprema Corte procedette ad annullare – senza rinvio – tale ordinanza, sotto il profilo della violazione del diritto di difesa.¹³³

Allo scopo di superare l'*empasse* derivante da tale mancanza di coordinamento (e di assicurare, comunque, il diritto di difesa per l'interessato), una parte della dottrina¹³⁴ ebbe a segnalare l'opportunità – *de iure condendo* – di rimodulare il procedimento in oggetto, attraverso l'adozione del modello previsto per le misure di prevenzione ordinarie (l. n. 1423/56), oppure attraverso la piena adozione del regime procedimentale previsto dal codice di rito (artt. 390-391 c.p.p.) in tema di convalida dell'arresto o del fermo di polizia giudiziaria.¹³⁵

Altra autorevole dottrina¹³⁶ prospettava – sempre in via interpretativa ed in assenza di una previsione normativa – l'opportunità di procedere *comunque* (da parte del GIP investito della questione) alla fissazione di un'udienza di convalida, al fine di consentire l'audizione dell'interessato.

De iure condito, le possibili soluzioni potevano essere due.

Da un lato, ritenere che il mancato rispetto del primo termine (da parte del PM) determini un'automatica decadenza del provvedimento, a prescindere da una successiva (anche se tempestiva) convalida da parte del GIP.

Dall'altro, ammettere una sovrapposizione dei due termini (che darebbero

¹³³ Cass., 16 gennaio 2002, n. 1671 in *Cass. Pen.*, 2002, 2483, in *Guida al Dir.*, 2002, n. 7, 49, ed in *Dir. e Giust.*, 2002, n. 4, 29.

¹³⁴ G. BUONOMO, *Una figura di prevenzione atipica e una distrazione legislativa anomala* in *Dir. e Giust.*, 2002, n. 4, 30.

¹³⁵ Così, ancora, G. BUONOMO, *Una figura di prevenzione atipica e una distrazione legislativa anomala*, cit., 31 e P.V. MOLINARI, *La tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misure anti violenza nello sport*, in *Cass. Pen.*, 2001, n. 2, 1915-1916.

¹³⁶ O. FORLENZA, *La Corte di Cassazione mette a nudo le lacune della disciplina vigente*, cit., 53-54.

luogo, in tal modo, ad un termine complessivo di 96 ore), al cui solo spirare si avrebbe la definitiva caducazione del provvedimento.

Rimane chiaro che – in caso di accoglimento della seconda soluzione – si avrebbe quale conseguenza il mantenimento per un apprezzabile periodo di tempo (96 ore) di un provvedimento limitativo della libertà personale,¹³⁷ senza che sia ancora intervenuto un pronunciamento su di esso.

Orbene, né il legislatore né la giurisprudenza sono riusciti – ad oggi – ad offrire una soluzione *certa* al problema, lasciando, il primo, immutata la lacunosa disciplina in commento, e cimentandosi, la seconda, nel tentativo di stabilire un termine – non eccessivamente breve, e, allo stesso tempo, adeguato alle esigenze di celerità del procedimento – che consentisse al soggetto interessato di validamente presentare i propri scritti difensivi.

La giurisprudenza ha fatto registrare una molteplicità di soluzioni, tra loro assai difformi.

Avuto riguardo a *termini minimi*, essa ha considerato illegittima la convalida intervenuta nel termine di diciotto ore dalla notifica,¹³⁸ a distanza di un giorno soltanto dalla stessa,¹³⁹ o poco meno.¹⁴⁰

Viceversa, è stata considerata legittima la convalida intervenuta il giorno successivo alla notifica del decreto all'interessato,¹⁴¹ altrettanto per quella avvenuta poco oltre detto termine,¹⁴² mentre è stata considerata illegittima la convalida intervenuta prima del termine di 48 ore indicato dalla legge,¹⁴³ nonché quella avvenuta prima del termine assegnato dal Questore.¹⁴⁴

Per quel che riguarda, invece, i *termini massimi*, anche qui la giurisprudenza ha offerto soluzioni difformi, essendo stati questi individuati, rispettivamente, in 46 ore,¹⁴⁵ in poco più di 48 ore,¹⁴⁶ ed in quasi tre giorni¹⁴⁷ dalla notifica del provvedimento al soggetto interessato.

In tempi non sospetti, una dottrina¹⁴⁸ ebbe a prospettare il superamento di tale *empasse* attraverso il riconoscimento di un *termine complessivo* di 48 ore

¹³⁷ Corte Cost., n. 193/96, n. 144/97 e 136/98.

¹³⁸ Cass., 24 gennaio 2003, n. 3761, in *Cass. Pen.*, 2003, n. 4, 3524, con nota di P.V. MOLINARI, *Confusioni e contrasti*, 3525.

¹³⁹ Cass., 6 febbraio 2003, n. 5715, in *Cass. Pen.*, 2003, n. 4, 3523.

¹⁴⁰ Cass., 15 luglio 2003 n. 29586, e, stessa Sez., 18 luglio 2003, n. 30363, in *Cass. Pen.*, 2004, n. 6, 2129.

¹⁴¹ Cass., 6 maggio 2004, in *Cass. Pen.*, 2005, 3076.

¹⁴² Cass., 24 gennaio 2003, n. 3759.

¹⁴³ Cass., 18 febbraio 2004, n. 17899.

¹⁴⁴ Cass., 28 gennaio 2000, ric. Bucarelli in *Cass. Pen.*, 2000, 3427.

¹⁴⁵ Cass., 15 maggio 2003 (CED 226811); Cass., 22 novembre 2004, n. 45183.

¹⁴⁶ Cass., 13 giugno 2003 (CED 225570).

¹⁴⁷ Cass., 2 ottobre 2002, n. 32815, che pure ha ritenuto che il tempo utile per le difese prescinda dalla richiesta di convalida formulata dal PM, dovendo invece calcolarsi dal momento della notifica all'interessato del provvedimento, in *Cass. Pen.*, 2003, n. 2, 995, con nota adesiva, sul punto, di P.V. MOLINARI, *Senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, 997-1002.

¹⁴⁸ P.V. MOLINARI, *Confusioni e contrasti*, cit., 3528.

all'interessato – ritenuto congruo al fine di contemperare, da un lato, le esigenze della difesa, dall'altro, quelle di celere definizione del procedimento – dietro la rigorosa condizione che il Questore procedesse *immediatamente* alla trasmissione degli atti al PM (ossia lo stesso giorno di notifica del provvedimento all'interessato), che quest'ultimo, con altrettanta sollecitudine, procedesse a sua volta a trasmetterli al GIP *entro il giorno successivo* a quello della sua ricezione, in modo tale che il giudice investito della questione sia in grado di pronunziarsi *entro le successive 24 ore* dalla ricezione del provvedimento da parte del PM.¹⁴⁹

La giurisprudenza più recente¹⁵⁰ sembra muoversi nella direzione di riconoscere all'interessato il termine fissato dal questore ai fini della presentazione di memorie e deduzioni, termine che comunque non deve essere inferiore a quello di 48 ore entro cui il PM è tenuto a richiedere la convalida, ritenendo, in ogni caso, cessata l'efficacia del provvedimento «*esclusivamente se il GIP non disponga la convalida entro 96 ore dalla notifica del provvedimento all'interessato*».¹⁵¹

Problema che, tuttavia, rimaneva insoluto era quello dell'ammissibilità di scritti difensivi che sarebbero potuti pervenire all'ufficio del giudice posteriormente ad una convalida da questi effettuata *medio tempore*.¹⁵²

La giurisprudenza di legittimità,¹⁵³ quindi, ha dovuto nuovamente prendere posizione sulla questione, stabilendo che il rispetto del diritto di difesa per l'interessato impone il riconoscimento nei suoi confronti di un termine dilatorio di 48 ore, decorrente dalla notifica del provvedimento (termine entro cui questi può presentare le proprie difese, ed il PM richiedere la convalida), ritenendo *in ogni caso* ammissibili le memorie e le deduzioni depositate entro tale termine, colla conseguenza che la decisione intervenuta sulla convalida prima della detta scadenza deve considerarsi nulla, poiché affetta da violazione di legge.¹⁵⁴

L'iter motivazionale svolto in occasione di tale ultima pronuncia sembra convincente, dal momento che i giudici di legittimità hanno posto a fondamento della loro soluzione il rispetto del principio della parità delle armi in contraddittorio, sancito dall'art. 111, comma 2, della Costituzione,¹⁵⁵ quale principio applicabile ad *ambedue* le parti del procedimento.

Tuttavia, proprio il rispetto di tale principio – anch'esso di rango costituzionale – apre un ulteriore punto di domanda.

Stante la mancata conoscenza – da parte del soggetto interessato – degli atti su cui si fonda il provvedimento del Questore (atti che, invece, il PM conosce,

¹⁴⁹ Venendo, in tal modo, ad entrambe le autorità riconosciuto un margine minimo di deliberazione.

¹⁵⁰ Cass., 16 marzo 2007, n. 11467 (pubbl., nel solo dispositivo, in *Cass. Pen.*, 2008, n. 3, 1175).

¹⁵¹ Così Cass., 8 febbraio 2007, n. 5326 (pubbl., nel solo dispositivo, in *Cass. Pen.*, 2008, n. 3, 1177), che fonda tale soluzione sul fatto che «*non è prevista alcuna autonoma sanzione qualora il PM non formuli la sua richiesta di convalida entro 48 ore dalla ricezione del provvedimento*».

¹⁵² Problema, questo, sollevato per primo da O. FORLENZA, *La Corte di Cassazione mette a nudo le lacune della disciplina vigente*, cit., 54.

¹⁵³ Cass., 17 gennaio 2008, n. 2471, in *Cass. Pen.*, 2009, n. 6, 2588.

¹⁵⁴ Successivamente, nello stesso senso, Cass., 6 maggio 2008, n. 27727.

¹⁵⁵ Così, in motivazione, il punto 6 di Cass. n. 2471/08, cit.

essendogli stati trasmessi da quest'ultimo, ed essendo a sua volta tenuto¹⁵⁶ a trasmetterli al giudice della convalida), nel caso in cui questi vengano trasmessi insieme al provvedimento, può legittimamente ritenersi sufficiente il termine di 48 ore (sempre decorrenti dalla notifica) per la presentazione delle proprie difese.

Nel caso, invece (tutt'altro che remoto, sul piano della prassi), in cui a quest'ultimo venga notificato il provvedimento *sic et simpliciter* (privo, quindi, della documentazione di riferimento) si deve ragionevolmente ritenere sussistente un ulteriore termine in capo all'interessato¹⁵⁷ – decorrente dal deposito di tali atti nella cancelleria del giudice della convalida – ai fini della presentazione dei propri scritti difensivi.

Si consideri che – nell'ambito del procedimento la cui disciplina è stata presa quale termine di paragone (la convalida dell'arresto e del fermo di polizia giudiziaria, ex artt. 386-391 c.p.p. – la recente giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto il diritto, in capo al difensore, di essere messo in condizione di contraddire rispetto alla misura cautelare richiesta «*nella pienezza dell'informazione*»,¹⁵⁸ pienezza che, pur non implicando necessariamente il diritto di prendere visione degli atti prima dell'udienza di convalida, prevede pur sempre il riconoscimento di un più limitato diritto ad essere *informati* del loro contenuto *nel corso dell'udienza stessa*.¹⁵⁹

5. *Annullamento dell'ordinanza di convalida. Questioni di tempestività e vizio di motivazione. La soluzione delle Sezioni Unite*

Altri due aspetti della normativa su cui la giurisprudenza non ha mancato di far registrare contrasti sono stati, da un lato, le questioni derivanti dall'incertezza sulla tempistica dell'ordinanza di convalida, dall'altro, le conseguenze derivanti dall'annullamento – per vizio di motivazione – di tale ordinanza in sede d'impugnativa.

Quest'ultimo problema ha investito, in particolare, la possibilità di disporre o meno il rinvio ad altro giudice ai fini del riesame del provvedimento annullato.

¹⁵⁶ A pena di nullità del provvedimento di convalida (sia pure disposto con rinvio per un nuovo esame «*in quanto non è intervenuta alcuna delibazione sul merito dell'atto amministrativo*»: Cass., 4 agosto 2005, n. 29499 in *Guida al Dir.*, 2005, Doss. n. 9, 101; Cass., 29 novembre 2005, n. 4331, in *Cass. Pen.*, 2007, n. 1, 261.

¹⁵⁷ Secondo P.V. MOLINARI, una «*soluzione obbligata*» sarebbe quella dell'attribuzione di un ulteriore termine di 24 ore per l'interessato, decorrenti da tale deposito, «*sia perché un termine minore sarebbe evidentemente non adeguato anche secondo la prevalente giurisprudenza, sia perché un termine maggiore renderebbe estremamente difficile al giudice provvedere entro 96 ore dalla notifica del provvedimento all'interessato*», in *Cass. Pen.*, 2009, n. 6, 2596, *Sempre senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale della legge anti violenza nello sport*).

¹⁵⁸ Cass., 5 febbraio 2007, n. 17948, in *Cass. Pen.*, 2007, 4474, con nota adesiva di E. GALLUCCI, *Udienza di convalida dell'arresto e ambito del contraddittorio anticipato sulla richiesta di applicazione di misure cautelari*.

¹⁵⁹ Corte Cost., ord. 5 febbraio 1999, n. 16.

Entrambe le questioni sono state risolte da quattro pronunciamenti della Suprema Corte – a Sezioni Unite¹⁶⁰ – resi in pari data.

Un primo problema aveva riguardato i dubbi derivanti dalla tempestività dell'ordinanza di convalida, della quale si conoscesse la data ma non l'ora di adozione.

Stante la ristrettezza dei termini del procedimento, la questione assume una valenza tutt'altro che formale, in quanto incide sulla verificabilità del rispetto del termine di quarantotto ore, stabilito perentoriamente dalla legge n. 401/89 per l'adozione del provvedimento.

Prima di tali pronunce, invero, la giurisprudenza di legittimità aveva fatto registrare orientamenti contrastanti.

Da un lato,¹⁶¹ infatti, era stato affermato che l'intempestività della convalida non poteva presumersi per la sola circostanza che tale atto, pur regolarmente datato, non contenesse l'indicazione dell'ora della sua emanazione, dovendosi – in tal caso – *presumere* la tempestività dell'intervento del GIP, a meno che non fosse fornita la prova contraria (dalla parte che intendesse contestarla) acquisibile presso la cancelleria del giudice.¹⁶²

Per altro verso,¹⁶³ invece, era stato affermato che l'assoluta incertezza sulla tempestività della convalida (riguardante, quindi, data ed *ora* di adozione) veniva ad inficiare *ab origine* la legittimità del provvedimento, in virtù di un'applicazione analogica del principio del *favor rei*.

Le Sezioni Unite hanno inteso risolvere la questione in senso negativo – ritenendo quindi viziato da nullità il provvedimento del GIP munito di regolare data, ma *privo dell'ora* di emanazione – attraverso il ricorso ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina, in particolare al pieno rispetto del principio di legalità *ex art. 13 Cost.*, «*dovendosi certamente escludere, in tema di libertà personale e in presenza di una disciplina così rigorosa, la possibilità di ricorrere a presunzioni di sorta riguardo alla legittimità e alla regolarità formale degli atti giudiziari*».¹⁶⁴

La soluzione sembra convincente, poiché ribadisce il carattere perentorio dei termini previsti dall'art. 6, comma 3, della l. n. 401/89, direttamente connessi alla garanzia prevista dall'art. 13 Cost.

Non risulta altrettanto convincente, invece, la soluzione che la Suprema Corte ha inteso offrire dell'altra (ed invero più complessa) questione.

¹⁶⁰ Cass., sez. un., 3 febbraio 2006, nn. 4441-4444, in *Cass. Pen.*, 2006, n. 4, 1366-1373, con nota di E. CALVANESE, *Sull'annullamento della convalida del provvedimento per prevenire la violenza negli stadi*, 1373-1378, nonché sul sito internet www.altalex.com, con breve nota esplicativa di G. BUFFONE, *Violenza negli stadi: sull'ordinanza di convalida del provvedimento del Questore*, e sul sito internet www.ilquotidianogiuridico.it, con nota esplicativa di P. TEDESCO, «*Annullamento con rinvio*» dell'ordinanza di convalida del provvedimento questorile di divieto d'accesso ai luoghi delle manifestazioni sportive.

¹⁶¹ Così Cass., 7 novembre 2003, n. 46250.

¹⁶² Così Cass., 11 maggio 2005, n. 17669.

¹⁶³ Così Cass., 28 aprile 1999, n. 3282, e Cass., 4 dicembre 2001, ric. Chiorino.

¹⁶⁴ Così, in motivazione, la n. 4441 del 2006 (ric. Zito).

Si poneva, infatti, il problema di stabilire quale potesse essere la sorte del provvedimento di convalida, annullato in sede d'impugnativa, in quanto carente sotto il profilo motivazionale.

A fronte di orientamenti che ne avevano disposto l'annullamento con rinvio¹⁶⁵ – senza perdita di efficacia *medio tempore* della misura¹⁶⁶ – se ne potevano riscontrare altri che, invece, ne avevano disposto l'annullamento senza rinvio.¹⁶⁷

Subito la dottrina¹⁶⁸ ritenne di individuare la soluzione ottimale nell'annullamento *senza rinvio* del provvedimento, rilevando – ai fini della disciplina in commento – un'analogia di situazione tra il vizio di motivazione del provvedimento e la violazione del diritto di difesa (nel procedimento) per decorrenza dei termini perentori stabiliti dalla legge a pena d'inefficacia.

Le Sezioni Unite, invece, si sono pronunciate in favore dell'annullamento con rinvio della decisione ad altro giudice (onde consentire a quest'ultimo una nuova delibazione sul provvedimento), dal momento che tale annullamento «*non mette in discussione la ritualità della procedura di convalida, né l'esistenza dei presupposti per il legittimo passaggio all'esame del merito*».¹⁶⁹

Tale soluzione non sembra convincente per una molteplice ordine di ragioni. Su un piano generale, con tale soluzione la Corte ha cercato «*attraverso un percorso tortuoso, di superare la scure dell'inutile decorso del termine decadenziale di cui all'art. 6 (l. n. 401/89, ndr.)*»,¹⁷⁰ attraverso la costruzione di una pronuncia di annullamento con rinvio «*che da un lato non determina la caducazione della misura prescrittiva, ma che dall'altro ha come effetto la cessazione dell'efficacia della stessa se non sostituita da un successivo valido titolo in sede di rinvio*».

Sul piano pratico, sono almeno due i profili del percorso motivazionale che non convincono.

In primo luogo, non sembra convincente il richiamo effettuato¹⁷¹ in merito alla giurisprudenza formatasi in sede di riesame delle misure cautelari.

Le misure cautelari e le misure di prevenzione, infatti, sono difficilmente

¹⁶⁵ In quanto comunque adottato in maniera tempestiva: Cass., 20 gennaio 1997, n. 284 (cit.), Cass., sez. un., 12 novembre 2004, n. 44273, cit..

¹⁶⁶ Cass., 15 dicembre 2004, n. 48369, in *Cass. Pen.*, 2005, IV, 2716, con nota critica di P.V. MOLINARI, *Un nuovo contrasto sulla convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misura antiviolenza nello sport: annullamento, per vizi di motivazione, con o senza rinvio del provvedimento di convalida*, 2718-2719).

¹⁶⁷ Cass., 7 febbraio 2003, n. 6293 (cit.), Cass., 30 gennaio 2004, n. 3876, in *Cass. Pen.*, 2005, n. 4, 2714).

¹⁶⁸ P.V. MOLINARI, *Un nuovo contrasto sulla convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misura antiviolenza nello sport: annullamento, per vizi di motivazione, con o senza rinvio del provvedimento di convalida*, cit., 2718.

¹⁶⁹ Così, in motivazione, la n. 4443 del 2006 (ric. Spinelli).

¹⁷⁰ E. CALVANESE, *Sull'annullamento della convalida del provvedimento per prevenire la violenza negli stadi*, cit., 1377.

¹⁷¹ Cass. Pen., I Sez., n. 48369 del 2004, che le Sezioni Unite hanno successivamente ripreso nella loro motivazione.

accostabili, stante la presenza di specifiche peculiarità che le contraddistinguono.

La disciplina del codice di rito in tema di riesame delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva (art. 309 c.p.p.) prevede infatti che entro dieci giorni dall'esecuzione o dalla notificazione del provvedimento l'imputato possa proporre istanza di riesame al tribunale competente, e che quindi entro dieci giorni dalla ricezione degli atti il tribunale debba procedere all'annullamento, riforma o conferma dell'ordinanza oggetto del riesame (così il comma 9).

Se la trasmissione degli atti non avviene entro i termini (previsti dal comma 5), o se la decisione sul riesame non interviene entro il termine prescritto, l'ordinanza che dispone la misura perde di efficacia (così il comma 10).

Sul punto, la giurisprudenza ne ha tratto la conseguenza che il termine risulta *comunque* rispettato (con conseguente salvezza della misura) «*allorché il tribunale abbia in qualche modo pronunciato sulla richiesta di riesame, sia dichiarandone l'inammissibilità, sia decidendo sulla sua fondatezza*». ¹⁷²

Orbene, come puntualmente rilevato, ¹⁷³ la formulazione dell'art. 6, comma 3, l. n. 401/89 non richiede una decisione *purchessia* sul provvedimento, bensì una decisione positiva entro il termine prescritto, oppure una decisione negativa.

Sussiste quindi una diversità ontologica e processuale tra le due misure prese a termini di paragone dai giudici, poiché mentre in sede di riesame esiste già un provvedimento cautelare di per sé idoneo a determinare una restrizione della libertà personale (l'ordinanza cautelare), nel procedimento di convalida, invece, ci si trova di fronte ad una misura di polizia «*autonomamente inidonea, senza un intervento positivo*» ¹⁷⁴ a determinare un'imposizione.

Sicché, i termini perentori – previsti nel procedimento di prevenzione nella normativa antiviolenza – assolvono ad una funzione assolutamente diversa rispetto a quelli previsti nel procedimento di riesame.

Secondo elemento che ha destato perplessità è stata l'erronea ricostruzione effettuata dai giudici di legittimità del vizio di motivazione.

La motivazione addotta (cassata, invero, dai giudici della Suprema Corte), ¹⁷⁵ non poteva dirsi, infatti, realmente viziata, quanto del tutto carente.

Tale situazione, infatti, si verifica «*non soltanto quando l'apparato giustificativo manchi in senso fisico-testuale, ma anche quando la motivazione sia del tutto apparente, ovvero del tutto incongrua rispetto al provvedimento che deve giustificare*». ¹⁷⁶

¹⁷² Così Cass., sez. un., 12 ottobre 1993, ric. Durante (in Cass. Pen., 1994, 283).

¹⁷³ P.V. MOLINARI, *Un nuovo contrasto sulla convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nello sport: annullamento, per vizi di motivazione, con o senza rinvio del provvedimento di convalida*, cit., 2719.

¹⁷⁴ E. CALVANESE, *Sull'annullamento della convalida del provvedimento per prevenire la violenza negli stadi*, cit., 1375.

¹⁷⁵ Peraltro abbastanza laconica (ritenuto che sussistono i presupposti indicati di cui al comma 1 dell'art. 6 l. 13 dicembre 1989, n. 401 per l'emissione dell'ordinanza da parte del Questore, senza alcuna specificazione al riguardo).

¹⁷⁶ Cass., sez. un., 21 giugno 2000, ric. Primavera, cit.

E poiché – come ricordato altro orientamento delle Sezioni Unite¹⁷⁷ – le esigenze di motivazione in materia di provvedimenti *de libertate* adottati dall'autorità Giudiziaria si pongono in maniera assolutamente stringente, «*sembra difficilmente sostenibile che un provvedimento di convalida con tali carenze strutturali della motivazione possa soddisfare i requisiti richiesti dall'art. 13 Cost., costituendo la motivazione un essenziale requisito dell'atto dell'autorità giudiziaria idoneo a restringere la libertà personale*».¹⁷⁸

La soluzione adottata dalle Sezioni Unite sembra essere stata animata da un'insolita preoccupazione di salvezza della misura *medio tempore* adottata, circostanza che poteva essere superata dalla considerazione che, una volta annullata l'ordinanza di convalida per vizi non afferenti alla misura del Questore, costui non decade affatto dalla possibilità di emettere un nuovo provvedimento di identico tenore, rimanendo sempre questo ancorato alla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza previsti per la sua emanazione.

La Corte di Cassazione, infatti, è dovuta ritornare sul punto.

Con un recente pronunciamento,¹⁷⁹ essa ha sancito il principio per cui in tema di misure di prevenzione antiviolenza, l'annullamento dell'ordinanza di convalida del GIP deve essere disposto con rinvio nel caso di mancata concessione all'intimato del termine per l'esercizio della difesa ed in quello di mancato rispetto del termine a questi concesso ai fini della presentazione di memorie e deduzioni difensive, mentre deve essere disposto senza rinvio nel caso di mancata osservanza da parte del PM del termine di 48 ore dalla notifica per richiedere la convalida ed in quello di mancata osservanza da parte del GIP del termine delle 48 ore successive per la pronuncia sulla convalida.

La soluzione – pur «*frutto della ricerca di un compromesso*»¹⁸⁰ – stavolta sembra convincere maggiormente.

Essa, invero, sembra meglio coniugare il rispetto delle inviolabili esigenze di difesa del soggetto interessato con quelle – altrettanto ineludibili – della perentorietà dei termini previsti nei procedimenti *de libertate*.

Tale orientamento pur riconoscendo la sussistenza di una violazione del diritto di difesa in caso di convalida avvenuta prima della decorrenza del termine per la presentazione degli scritti difensivi, per altro verso consente al giudice di rimediare a tale *empasse* attraverso una sorta di *reimmissione* nel possesso del diritto di difesa violato in capo al soggetto interessato, per di più rassicurandolo, *medio tempore*, che al provvedimento emanato non verrà data esecuzione.

Essa, ancora una volta, risente delle evidenti lacune strutturali del procedimento in oggetto.

¹⁷⁷ Cass., sez. un., 12 novembre 2004, ric. Labbia, cit.

¹⁷⁸ Così, ancora E. CALVANESE, *Sull'annullamento della convalida del provvedimento per prevenire la violenza negli stadi*, cit., 1377.

¹⁷⁹ Cass., 9 gennaio 2009, n. 377, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2009, n. 3, 316).

¹⁸⁰ Così G. PAVONE, *Diritto di difesa e divieto d'accesso alle manifestazioni sportive*, commento a Cass., 9 gennaio 2009, n. 377, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2009, n. 10, 1247-1255.

Non convince, infatti, laddove – sconfessando il precedente indirizzo reso a Sezioni Unite¹⁸¹ – ritiene la lacuna oraria (l'ordinanza, infatti, recava la data ma non l'ora di convalida) priva di significato ed improduttiva di nullità, né, per altro verso, laddove inquadra la violazione di cui all'art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p. nell'ambito del diritto di difesa e non, invece – secondo un indirizzo che sembrava ormai consolidato¹⁸² – quale violazione del potere d'intervento della parte interessata.

6. *Questioni di competenza territoriale*

Altra questione che ha interessato la disciplina della misura in oggetto ha interessato la competenza territoriale dell'Autorità amministrativa di PS legittimata a disporre il provvedimento.

Tale questione, invero, è intimamente connessa col diritto di difesa, potendo questo rimanere fortemente pregiudicato dall'eventualità in cui a disporre la misura sia un'autorità avente sede distante rispetto al luogo di residenza dell'interessato.

I dati da tener presente, invero, sono almeno tre.

Da un lato, la possibilità di applicare tale misura *«anche ai fatti commessi in occasione a causa di manifestazioni sportive durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni»* (art. 8-ter, l. n. 401/89).¹⁸³

Dall'altro, il fatto che la prescrizione va adempiuta *«nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato»* (così l'art. 6, comma 2, l. n. 401/89).

Infine, il fatto che il divieto d'accesso – cui la comparizione personale è, come prima accennato,¹⁸⁴ misura accessoria – può essere disposto *«anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero, specificamente indicate, ovvero dalle competenti Autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea per le manifestazioni sportive che si tengono in Italia»* (così l'art. 6, comma 1, l. n. 401/89).¹⁸⁵

Il problema è stato posto al vaglio della giurisprudenza essenzialmente sotto il profilo della rilevabilità innanzi all'Autorità Giudiziaria di un'eccezione d'incompetenza territoriale in capo al Questore che ha emanato il provvedimento.

Orbene, anche sotto questo profilo la disciplina appare lacunosa.

Il testo originario dell'art. 6 della l. n. 401/89¹⁸⁶ attribuiva la competenza a disporre tale misura al *«Questore della provincia dove si svolge la competizione agonistica»*.

¹⁸¹ In particolare, Cass., sez. un., n. 4441 del 2006 (ric. Zito).

¹⁸² Cass., 24 febbraio 2006, n. 6986, e Cass., 13 marzo 2009, n. 11151.

¹⁸³ Inserito ex art. 1 d.l. n. 336/01, conv. con modificazioni in l. n. 377/01.

¹⁸⁴ Si veda par. 2.

¹⁸⁵ Periodo aggiunto alla fine dell'art. 6, comma 1, della l. n. 401/89, per effetto dell'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1), d.l. n. 162/05, conv. con modificazioni dalla l. n. 210/05.

¹⁸⁶ Come sostituito dall'art. 1 del d.l. n. 717/94, conv. con modificazioni in l. n. 45/95.

In sede di conversione di tale articolo, il testo venne ad essere totalmente riscritto, disponendosi la soppressione dell'anzidetto inciso.

Si è posto, allora, il problema – anch'esso assai frequente sul piano pratico – relativo all'esistenza di una competenza concorrente – nei confronti della stessa persona e per i medesimi addebiti – tra il Questore del luogo di residenza (o di dimora abituale) dell'interessato, e quello del luogo in cui si sono verificati gli episodi incriminati.

All'indomani di tale modifica, una dottrina¹⁸⁷ ritenne infatti più conducente la prima soluzione, facendo appello alle norme ricavabili dall'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza (legge 1 aprile 1981, n. 121),¹⁸⁸ e ciò sia attraverso lo scambio d'informazioni dei provvedimenti adottati tra Questori di diverse località,¹⁸⁹ sia attraverso la qualificazione che tale legge fa dell'autorità questorile, individuata quale autorità avente competenza in materia di ordine e pubblica sicurezza nel proprio ambito provinciale (art. 14, l. n. 121/81).¹⁹⁰

I primi orientamenti della giurisprudenza di legittimità ritenevano sempre competente, ai fini della convalida del provvedimento, il giudice nel cui circondario ha sede l'ufficio di polizia che ha imposto la misura, nulla disponendo – ai fini della determinazione della competenza dell'autorità amministrativa – su circostanze fattuali quali il luogo di commissione dei fatti posti a fondamento della misura.¹⁹¹

Le prime pronunce che si sono occupate specificamente della questione, facevano registrare un contrasto tra un orientamento che propendeva per l'insindacabilità¹⁹² da parte del giudice della convalida – del profilo inerente alla competenza territoriale del Questore («*non essendo questa predeterminata dalla legge*»), ed un altro, di poco successivo,¹⁹³ che invece ammetteva la sindacabilità di tale profilo in capo al Giudice investito della convalida.

¹⁸⁷ P.V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, cit., 2746.

¹⁸⁸ In GU 10 aprile 1981, n. 100 (*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*). Oggi tale centro di elaborazione dati è stato trasferito alla Direzione centrale della polizia criminale, e nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza è stata istituita la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato, cui è preposto un prefetto ex art. 4, comma 1, d.l. 31 marzo 2005, conv. con modificazioni in l. 31 maggio 2005, n. 89 (*Disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica sicurezza delle Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*).

¹⁸⁹ Potendo rappresentare, a tal fine, un valido ausilio il centro di elaborazione dati istituito presso il Ministero dell'Interno previsto dall'art. 8 della citata legge (così P.V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, cit., 2747).

¹⁹⁰ Con la conseguenza che questa debba ritenersi competente per i fatti che direttamente o indirettamente incidano sul territorio della provincia in cui essa ha sede (così, ancora, P.V. MOLINARI, *La convalida nella prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nello sport: nuovi contrasti e valutazione asimmetrica di vecchi contrasti*, cit., 2133).

¹⁹¹ Cass., 20 dicembre 1995, n. 3874, in *Cass. Pen.*, 1996, 3763; Cass., 23 settembre 1996, n. 4688, in *Cass. Pen.*, 1997, 2224.

¹⁹² Cass., 18 luglio 2003, n. 30306, in *Cass. Pen.*, 2004, n. 6, 2129.

¹⁹³ Cass., 3 dicembre 2003, n. 46342, in *Cass. Pen.*, 2004, n. 6, 2135.

In sede di commento a tali pronunce¹⁹⁴ fu ritenuto corretto – quale criterio d'individuazione del P.M. – quello del luogo ove ha sede l'ufficio di questura (*ex art. 6, comma 3, l. n. 401/89*), essendo tale criterio idoneo a determinare una competenza funzionale inderogabile in capo al giudice investito della definitiva deliberazione sul provvedimento.¹⁹⁵

A supporto della tesi che ammette tale tipo di sindacato in capo al giudice della convalida, è stata ritenuta inaccettabile la conseguenza che vedrebbe la possibilità di eccepire uno dei tradizionali vizi di legittimità dell'atto amministrativo (l'incompetenza relativa) solo in sede amministrativa (contro il provvedimento di divieto d'accesso), e non anche in sede giurisdizionale (nell'ambito di una prescrizione più grave, invero, sotto il profilo della libertà personale, quale quella della comparizione personale del soggetto).¹⁹⁶

La giurisprudenza¹⁹⁷ è tornata sulla questione, onde sancire il principio per cui il questore territorialmente competente ad assumere i provvedimenti previsti dall'art. 6 (comma 1 e 2) è quello del «luogo in cui queste ultime si sono tenute e dove si sono verificati i fenomeni di violenza».

I profili motivazionali presenti in tali pronunce¹⁹⁸ sembrano convincere maggiormente.

Da un lato s'è inteso fare richiamo a ragioni di coerenza sistematica della disciplina allo scopo di giustificare il «collegamento al luogo in cui si verifica il fatto sintomatico di pericolosità posto a fondamento della misura adottata».¹⁹⁹

Dall'altro si è ritenuto di escludere automaticamente nella materia in esame l'applicazione del concetto di *dimora* previsto dall'art. 4, comma 1, della l. 27 dicembre 1956, n. 1423, per le misure di prevenzione c.d. ordinarie, stante i caratteri di autonomia e specificità del procedimento in oggetto, ed il significato che, in questo particolare ambito, assume tale nozione, ossia quello di «luogo in cui la pericolosità sociale del soggetto si è manifestata ed ha trovato alimento, a prescindere dalle risultanze anagrafiche, dal vivere abituale e dallo svolgimento di normali attività».²⁰⁰

La giurisprudenza, tuttavia, è nuovamente tornata sulla questione, facendo registrare un nuovo contrasto, tra un orientamento che ribadiva la necessità di

¹⁹⁴ P.V. MOLINARI, *La convalida nella prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nello sport: nuovi contrasti e valutazione asimmetrica di vecchi contrasti*, cit., 2132-2135.

¹⁹⁵ Così Cass., 3 dicembre 2003, n. 46342.

¹⁹⁶ In tal senso sempre P.V. MOLINARI, *La convalida nella prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nello sport: nuovi contrasti e valutazione asimmetrica di vecchi contrasti*, cit., 2133.

¹⁹⁷ Cass., 20 ottobre 2003, n. 39470 (in senso conforme, Cass., 18 giugno 2003, n. 26064 e Cass., 13 giugno 2003, n. 25792. Tutti i citati orientamenti sono stati pubbl. in *Cass. Pen.* 2004, 3396, 3399 e 3401).

¹⁹⁸ Ampiamente commentati da P.V. MOLINARI, *Misure antiviolenza nello sport: questioni di competenza territoriale del questore*, in *Cass. Pen.*, 2004, IV, 3397-3399.

¹⁹⁹ In tal senso Cass., 20 ottobre 2003, n. 39470.

²⁰⁰ In senso più chiaro, delle tre sentenze esaminate, ancora Cass., 20 ottobre 2003, n. 39470.

sussistenza della competenza territoriale in capo al Questore del luogo in cui si sono tenute tali manifestazioni (e non il luogo di residenza dell'interessato, con ciò ribadendo implicitamente la sindacabilità del giudice in ordine a quest'aspetto del provvedimento),²⁰¹ ed un altro, ad esso immediatamente successivo,²⁰² con cui ritenne di escludere la sindacabilità dell'Autorità giudiziaria in ordine a tale specifico profilo.

Ritornando nuovamente sul punto, la Suprema Corte ribadiva la competenza del Questore del luogo in cui si sono verificati i fatti incriminati,²⁰³ fondando tale soluzione su di un duplice iter argomentativo.

In primo luogo, essa ha rilevato che il controllo del giudice ordinario sui profili di legittimità di un atto amministrativo che concorre a determinare la condotta penalmente rilevante trova origine nel potere di disapplicazione – in via incidentale e limitatamente al caso dedotto in giudizio – degli atti amministrativi non conformi alla legge, risalente agli art. 4 e 5 dell'allegato e) della l. 20 marzo 1865, n. 2245, e risultando «*priva di coerenza sistematica una norma che escludesse, proprio per il procedimento di convalida ex art. 6, comma 3, della l. n. 401 del 1989, il rilievo dell'invalidità per l'incompetenza amministrativa*».²⁰⁴

In secondo luogo è stato osservato che il collegamento funzionale previsto dalla legge n. 401 del 1989 tra la competenza territoriale del questore e la competenza territoriale del giudice reca la conseguenza di ritenere sussistente in capo al GIP un controllo di legalità *anche* in ordine a tale aspetto del provvedimento, dal momento che, qualora nel procedimento di convalida non fosse ritenuto sindacabile il profilo attinente alla competenza territoriale del questore, «*il giudice non potrebbe neppure controllare l'effettività della propria competenza e risulterebbe indubbiamente vulnerato il principio della precostituzione del giudice naturale ex art. 25, comma 1, della Carta fondamentale*».²⁰⁵

L'orientamento che ammette la sindacabilità – in sede di controllo giurisdizionale del provvedimento emanato dall'autorità amministrativa di PS – del profilo attinente la competenza territoriale del Questore, nonché la sua individuazione nell'autorità del luogo in cui si sono verificati gli episodi incriminati (o, in subordine, a quella del luogo di svolgimento della manifestazione stessa) sembra in via di consolidamento, essendo stato ribadito da successive pronunce.²⁰⁶

Del tutto condivisibile, in effetti, ci sembra la circostanza che, precludere la possibilità – in capo al giudice investito della convalida – di sindacare il profilo attinente alla competenza territoriale del questore, finisce sostanzialmente col vanificare la garanzia della predeterminazione legale del giudice naturale, sancita

²⁰¹ Cass., 7 novembre 2003, n. 42744, in *Cass. Pen.*, 2005, n. 1, 171.

²⁰² Cass., 19 dicembre 2003, n. 48815, in *Cass. Pen.*, 2005, n. 1, 167.

²⁰³ Con un orientamento successivo: Cass., 30 settembre 2004, n. 38661.

²⁰⁴ Così in motivazione nell'orientamento appena citato.

²⁰⁵ Sempre in tal senso la motivazione dell'orientamento citato in precedenza.

²⁰⁶ Cass., 26 novembre 2004, n. 46043, e Cass., 5 settembre 2007, n. 33861, in *Cass. Pen.*, 2009, n. 2, 248, ed in *Dir. Pen. e Proc.*, 2008, n. 1, 52).

dall'art. 25, comma 1, della Costituzione.²⁰⁷

Occorre, infine, soffermarsi sui profili di diritto internazionale presenti nella disciplina in oggetto.

Come citato in apertura, nella parte finale dell'art. 6, comma 1, l. n. 401/89 è stata inserita²⁰⁸ una disposizione che consente – da parte del Questore italiano – di disporre il divieto d'accesso «*anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero*», potendo trovare analogo riconoscimento un provvedimento omologo (rispetto al nostro DASPO) disposto «*dalle competenti Autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea per le manifestazioni sportive che si tengono in Italia*».²⁰⁹

Tale disposizione è stata inserita allo scopo di dare attuazione alla Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive (c.d. «Convenzione-Heysel», dai fatti luttuosi accaduti nello stadio di Bruxelles il 29 maggio 1985),²¹⁰ nonché alla Risoluzione 2003/C 281/01 del Consiglio dell'Unione Europea per l'adozione negli stati membri del divieto d'accesso agli impianti dove si svolgono le partite di calcio internazionali.²¹¹

La disciplina pattizia sancisce – a livello programmatico, nel primo caso, a livello precettivo, nel secondo – la necessità di una stretta collaborazione tra le forze dell'ordine dei vari Paesi membri, da realizzarsi attraverso un rapido passaggio d'informazioni e di notizie tra le Autorità degli Stati membri di volta in volta coinvolti dall'evento sportivo internazionale di riferimento.

Con la Raccomandazione 96/C 131/01 in tema di «*orientamenti per prevenire e limitare i disordini in occasione delle partite di calcio*»²¹² vengono indicati – tra gli obiettivi prioritari – il trasferimento di dati riguardanti «*gruppi di fomentatori di disordini noti o sospetti*» (punto II, n. 1).

Gli interventi dell'Unione Europea si sono quindi indirizzati attraverso l'Azione comune 97/339/GAI,²¹³ con cui si stabilisce che la cooperazione nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica passa attraverso lo scambio di notizie – sempre a mezzo di organi centrali dei singoli Paesi – relative agli spostamenti di gruppi di

²⁰⁷ In tal senso, successivamente a Cass., 30 settembre 2004, n. 38661, anche Cass., 5 settembre 2007, n. 33861.

²⁰⁸ Ad opera dell'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1), d.l. n. 162/05, conv. con modificazioni dalla l. 210/05.

²⁰⁹ Per un commento su tale disposizione, V. S. CAMPANELLA, *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (d.l. 17.8.2005, n. 162, conv., con modific., in l. 17.10.2005, n. 210)*, in *Leg. Pen.*, 2006, 4-10 e M. F. CORTESI, *Nuove norme contro la violenza negli stadi*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2006, n. 4, 416-421.

²¹⁰ Il cui strumento di ratifica - risalente all'8 novembre 1985 - è stato depositato da parte dell'Italia a quasi venti anni di distanza dai tragici fatti che ne determinarono l'emanazione (pubbl., quindi, in GU del 13 maggio 2005, n. 110).

²¹¹ In GUCE del 22 novembre 2003, n. C 281.

²¹² Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 1996 (in GUCE 3 maggio 1996, n. C 131).

²¹³ Adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 26 maggio 1997 (in GUCE 5 giugno 1997, n. L 147).

persone nel territorio dell'Unione Europea per partecipare a manifestazioni affollate «quali le competizioni sportive, i concerti rock, le dimostrazioni e i blocchi stradali»,²¹⁴ nonché attraverso le Risoluzioni 1999/C 196/01,²¹⁵ e soprattutto quella di aggiornamento 2002/C 22/01,²¹⁶ con cui il Consiglio ha inteso predisporre una sorta di manuale – di utilizzo per le forze dell'ordine – recante indicazioni circa i metodi di lavoro da seguire allo scopo di garantire il pacifico svolgimento degli incontri di calcio aventi dimensione internazionale.

Tra le notizie destinate a diventare oggetto di comunicazione vengono esplicitamente indicate anche quelle relative all'esistenza di eventuali provvedimenti di divieto d'accesso in capo al soggetto interessato, notizia qualificata come «informazione personale» dalla citata Risoluzione.²¹⁷

Con la Decisione 2002/348/GAI,²¹⁸ infine, è stata aperta in maniera fattiva la strada verso la creazione di una vera e propria rete europea per lo scambio d'informazioni, attraverso l'istituzione di un punto nazionale di informazione sul calcio che ciascuno Stato membro è tenuto a costituire al proprio interno allo scopo di agevolare tale scambio.

In Italia, tale organo è stato istituito attraverso un provvedimento *ad hoc* del Capo della Polizia, datato 30 aprile 2002, e prende il nome di Centro Nazionale di Informazione sulle Manifestazioni Sportive (CNIMS), incardinato presso il Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Tanto premesso, il principale problema che viene in rilievo nella disciplina in commento attiene alle conseguenze che possono scaturire dalla violazione delle prescrizioni in oggetto.

Si ponga a mente che – secondo l'art. 6, comma 6, della l. n. 401/89 – la violazione del divieto d'accesso e dell'obbligo di comparizione comportano l'applicazione della pena della reclusione da 3 a 18 mesi, nonché la multa fino a Euro 1.549.

L'aspetto problematico della disciplina non riguarda tanto l'estensione dell'ambito territoriale di dette misure da parte del Questore italiano,²¹⁹ quanto la

²¹⁴ In tal senso, sia l'art. 1 del citato provvedimento normativo, sia il suo «considerando» n. 2.

²¹⁵ Del 21 giugno 1999, concernente un Manuale per la cooperazione tra le forze di polizia a livello internazionale e misure per prevenire e combattere la violenza e i disordini in occasione delle partite internazionali di calcio (in GUCE 13 luglio 1999, n. C 196).

²¹⁶ Del 6 dicembre 2001, concernente un Manuale di raccomandazioni per la cooperazione internazionale tra le forze di polizia e misure per prevenire e combattere la violenza e i disordini in occasione delle partite di calcio internazionale alle quali è interessato almeno uno Stato membro (in GUCE 24 gennaio 2003, n. C 22).

²¹⁷ L'allegato della citata Risoluzione (cap. 1, sez. 1).

²¹⁸ Adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 25 aprile 2002, essa si occupa della sicurezza in occasione di partite di calcio internazionali (in GUCE 8 maggio 2002, n. L 121).

²¹⁹ Nulla vietando – sottolinea la dottrina – l'inclusione anche dei luoghi situati all'estero da parte dell'Autorità italiana di pubblica sicurezza, «sempre che tale inclusione fosse preventivamente indicata in modo sufficientemente dettagliato» (in tal senso, F. CURI, «La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga»: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi, cit., 2266, richiamando, in proposito, Cass., 23 marzo 2004, n. 15840, in Riv. Pen., 2005, 252).

prevista possibilità di trovare applicazione, nell'ambito del territorio italiano, di una misura disposta dalla competente Autorità estera.

A prescindere da ogni qualificazione giuridica che possa essere attribuita a tale disposizione²²⁰ (peraltro, ormai consacrata normativamente), come rilevato da un'attenta dottrina²²¹ le difficoltà ermeneutiche attengono, da un lato, dalla necessità di un tempestivo invio – da parte dello Stato estero – della documentazione attestante l'eventuale violazione del provvedimento emanato dalla competente autorità (cui si ricollega anche il problema di una traduzione degli atti in lingua italiana), dall'altro dalla sindacabilità, da parte dell'Autorità giudiziaria italiana, di un provvedimento emanato dalla competente Autorità estera.

A ciò deve aggiungersi la presenza – che emerge mediante un'indagine comparatistica della materia²²² – di una notevole disomogeneità delle soluzioni adottate dai vari Stati europei, laddove l'organo incaricato a disporre tali misure può essere, di volta in volta, un soggetto privato (nella persona della stessa società sportiva),²²³ un'autorità di pubblica sicurezza,²²⁴ oppure la stessa autorità giurisdizionale.²²⁵

Sul punto mette conto segnalare un'interessante e recente pronuncia della giurisprudenza di legittimità,²²⁶ in tema di applicabilità – per fatti commessi all'estero – del provvedimento relativo all'obbligo di firma da parte del Questore italiano.

Sollecitata in ordine a tale fattispecie,²²⁷ la Suprema Corte ha escluso che l'Autorità amministrativa italiana possa avere competenza in tema di applicazione di provvedimenti disposti dalle competenti Autorità estere (per fatti commessi in ambiti extranazionali), in quanto la normativa italiana – anche dopo il recepimento della citata Risoluzione dell'Unione Europea del 17/11/2003 – non ha inteso istituire una *condizione di reciprocità* nell'ambito della materia in oggetto, riguardando l'estensione alle manifestazioni estere «*l'oggetto del divieto, ma non il presupposto di pericolosità sociale che giustifica quel divieto*».²²⁸

²²⁰ In tal senso F. CURI, «*La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*»: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi, cit., che propende per la tesi di una «*auto-limitazione della sovranità interna*», cit. 2267.

²²¹ M. F. CORTESI, *Nuove norme contro la violenza negli stadi*, cit., 420.

²²² Effettuata da F. CURI, «*La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*»: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi, cit., 2268).

²²³ È, questo, ad esempio il caso dell'Austria e del Portogallo (in cui pure tale misura può essere irrogata dalla stessa Federcalcio nazionale).

²²⁴ È, questo, il caso del Belgio, che pure conosce quattro tipi di diffida: una di natura privatistica (disposto, cioè, dagli organizzatori del singolo incontro), una giudiziale (disposta dal giudice all'esito di un processo, nel quale si è accertata la commissione di un reato), una amministrativa, avente funzioni preventive (simile, dunque, alla realtà italiana), ed una, infine, di natura cautelare (applicabile alla persona indiziata di aver agevolato un reato, che abbia già subito un interrogatorio).

²²⁵ È, questo, il caso dell'Inghilterra, ove la diffida può essere disposta solamente dal giudice.

²²⁶ Cass., 25 marzo 2009, n. 12977.

²²⁷ Si trattava, invero, di fatti commessi all'estero da parte di un tifoso italiano, dapprima tratto agli arresti dalla polizia locale, successivamente rilasciato a seguito di un sommario interrogatorio.

²²⁸ Così in motivazione l'orientamento appena citato.

Considerazioni conclusive

Il bilancio finale che viene fuori dall'analisi della normativa in oggetto non può che essere particolarmente critico, per una molteplice serie di ragioni.

Il diritto di difesa, e con esso il principio di legalità in tema di libertà personale, ne escono fortemente ridimensionati se non, per molti versi, mortificati.

Le accentuate esigenze di prevenzione – che, unitamente a quelle di repressione, hanno ispirato praticamente tutti gli interventi emergenziali²²⁹ susseguitisi sulla materia – sembrano aver determinato un progressivo abbassamento del tasso di civiltà giuridica del nostro Paese, e ciò tanto a livello normativo quanto a livello d'interpretazione giurisprudenziale.

Di ciò, la materia in oggetto ne è un esempio evidente.

Sono tanti, infatti, i sacrifici che ai diritti di libertà essa impone, a fronte di quasi nessuna garanzia – soprattutto sul piano processuale – per il soggetto interessato dal provvedimento.

Una volta stabilito che i due provvedimenti (divieto d'accesso ed obbligo di firma) hanno diversa portata – in quanto incidenti su due tipologie di libertà di «diversa» natura – non si capisce anzitutto perché la loro concreta irrogazione venga lasciata alla mera discrezionalità dell'autorità amministrativa di pubblica sicurezza,²³⁰ senza invece prevedere – in ossequio al principio di tassatività in tema di provvedimenti restrittivi della libertà personale (*ex art. 13 Cost.*) – in quali casi poter procedere all'irrogazione del primo, ed in quali, invece, al secondo.

Inoltre, pur essendo entrambi i provvedimenti di diretta emanazione dell'autorità amministrativa, all'interessato non è stata riconosciuta alcuna possibilità di essere ammesso all'attività istruttoria, preliminare alla loro irrogazione, essendo stata ritenuta dalla giurisprudenza inapplicabile la disposizione generale di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241²³¹ (onde per cui i citati provvedimenti vengono notificati al soggetto *sic et simpliciter*).

Avverso il provvedimento inerente il c.d. obbligo di firma, viene comunicata al soggetto interessato *unicamente* la facoltà di presentare, personalmente o a

²²⁹ Si allude ai vari decreti-legge modificativi della disciplina, citati in apertura.

²³⁰ Corte Cost., n. 193/96, cit., e le considerazioni svolte nel par. 2.

²³¹ In GU 18 agosto 1990, n. 192 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*). All'art. 7, com'è noto, esso disciplina la comunicazione di avvio del procedimento «ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti».

La giurisprudenza (Cass., 12 settembre 2006, n. 29923, cit.), ha ritenuto inapplicabile tale articolo nel procedimento preposto all'irrogazione del DASPO, e ciò «sia per le particolari ragioni d'urgenza del provvedimento del questore, sia perché manca un vero e proprio procedimento amministrativo» che preveda atti istruttori intermedi che consentano l'intervento dell'interessato. Analogamente tale orientamento ha disposto per l'altra misura (il c.d. obbligo di firma), sulla base della considerazione che tale provvedimento è soggetto a decadenza, se non interviene la convalida nel termine di legge, e comunque contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di difendersi davanti al giudice della convalida (sia pure attraverso la possibilità di presentare memorie e deduzioni), che è «*garanzia procedimentale più specifica ed intensa*» rispetto alla garanzia generale di cui all'art. 7, l. n. 241/90.

mezzo di difensore, memorie o deduzioni innanzi al giudice competente per la convalida (rimanendo l'individuazione di tale competenza un onere a suo carico).²³²

Ma ciò che lascia maggiormente perplessi è la circostanza per cui non è stato ancora individuato – né a livello di disciplina, né a livello d'interpretazione giurisprudenziale – un termine *certo* entro cui il destinatario del provvedimento possa validamente presentare i propri scritti difensivi, colla deprecabile conseguenza per cui il provvedimento può essere convalidato senza che il soggetto interessato abbia potuto svolgere *alcuna* forma di difesa.²³³

Non è stata riconosciuta – inoltre – nei confronti del soggetto interessato, la possibilità di prendere visione del fascicolo del procedimento,²³⁴ talché si fa davvero fatica a comprendere *in che modo* costui possa utilmente svolgere le proprie difese.

Non è prevista né un'udienza di convalida, né la possibilità di svolgimento di un'autonoma attività istruttoria in capo alla pubblica accusa (ciò che determina un inevitabile «appiattimento» del ruolo della pubblica accusa, relegata ad una funzione meramente «notarile» del provvedimento).

Unico mezzo d'impugnazione previsto avverso il citato provvedimento è rappresentato dal ricorso per cassazione²³⁵ (vengono subito in evidenza le anomalie di questa scelta: in particolare, se con essa si siano volute trascurare le giurisdizioni c.d. minori, o se si fosse inteso porre un argine di fronte al proliferare di ricorsi avverso detti provvedimenti, attraverso la previsione della giurisdizione di legittimità, sebbene qualche dubbio si nutra, in questo caso, sulla reale portata dilatoria di tale previsione).

V'era stata, in passato, un'interessante proposta di modifica del procedimento in oggetto, presentata nel 2007 alla Camera dei Deputati,²³⁶ che prevedeva la sostituzione dell'art. 6, comma 2, della l. n. 401/89, con una disposizione del seguente tenore: «*Su proposta del Questore, notificata all'interessato, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di cui al comma 1 o il procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni in caso di minore età, può, con decreto motivato a pena di nullità, chiedere al giudice per le indagini preliminari di prescrivere alle persone alle quali è imposto il divieto di cui al comma 1 di comparire personalmente una o più volte negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al*

²³² Cfr. le considerazioni svolte nel precedente par. 6, a proposito dell'individuazione della competenza territoriale del Questore.

²³³ Cfr. le considerazioni svolte nel par. 4.

²³⁴ Cfr. le considerazioni svolte nel par. 3, a proposito di Cass., 8 marzo 2007, n. 9797, cit., sui cui rilievi critici di P.V. MOLINARI, *Sempre senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale delle legge anti violenza nello sport*, in *Cass. Pen.*, 2009, 2595, non si può fare a meno di concordare.

²³⁵ Il cui termine per la presentazione è di 15 giorni, trattandosi di procedimento in camera di consiglio (sebbene sia prassi diffusa, da parte di alcune Questure, di indicare un termine di 60 giorni: cfr. www.studiodilegalecontucci.it).

²³⁶ Lavori della Camera dei Deputati, seduta del 27 marzo 2007, A.C., n. 2340-A.

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 suddetto divieto, e ciò per la durata più opportuna nei limiti previsti dal comma 1. Il giudice fissa l'udienza in camera di consiglio entro sette giorni dalla ricezione della richiesta, dandone l'avviso alla parte e al pubblico ministero. All'udienza il giudice, verificata la sussistenza dei presupposti di legge e valutata la personalità dell'interessato, dispone con ordinanza motivata nel modo ritenuto più opportuno in ordine all'eventuale emissione del provvedimento nonché alla sua durata e modalità d'applicazione. In ogni momento l'interessato può chiedere al giudice per le indagini preliminari che ha emesso il provvedimento la riduzione, la cessazione o la modifica della misura qualora siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione. Il divieto di cui al comma 1 e l'ulteriore prescrizione di cui al presente comma 1 debbono essere revocati immediatamente da parte dell'autorità giudiziaria qualora il procedimento penale scaturente dalla notizia di reato sia stato archiviato ovvero in caso di assoluzione per il fatto contestato. L'interessato può chiedere al giudice per le indagini preliminari, che ha applicato la prescrizione, di essere autorizzato, per gravi e comprovate esigenze, anche lavorative, a comunicare il luogo di privata dimora o qualsiasi altro luogo ove lo stesso è reperibile durante lo svolgimento delle competizioni per le quali opera l'obbligo di presentazione. L'interessato può altresì chiedere al medesimo giudice che l'obbligo di presentazione sia sostituito con quello della permanenza in casa in concomitanza con le suddette manifestazioni».

La suddetta proposta è decaduta e non è stata successivamente ripresa.

Colpisce, invero, il fatto che, pur essendo stata attribuita, alla misura in oggetto, una duplice natura – affine, cioè, sotto il profilo sostanziale, alle misure di prevenzione e, sotto il profilo processuale, al procedimento di convalida dell'arresto e del fermo di polizia – ad essa inspiegabilmente non sono state riconosciute né le garanzie del primo, né le garanzie del secondo dei procedimenti in oggetto.

Soprattutto, non si comprendono le ragioni della mancata previsione di un'udienza di convalida in seno al procedimento.

Essa – a giudizio di chi scrive – avrebbe potuto costituire una valida opzione di fronte ai vistosi vuoti di tutela presenti nella disciplina in oggetto, che avrebbe consentito, al contempo, di coniugare in maniera equilibrata le imprescindibili esigenze difensive con le altrettanto ineludibili finalità di prevenzione generale e speciale, che la normativa antiviolenza intende perseguire.

Da un punto di vista sistematico e generale, si osserva infatti che tanto nel procedimento di arresto o di fermo (art. 391 c.p.p.), quanto nel procedimento applicativo delle misure di prevenzione (art. 4, commi 6 e 7, l. n. 1423 del 1956), è prevista un'udienza di convalida.

Ma anche da un punto di vista squisitamente pratico, l'audizione dell'interessato potrebbe rappresentare, oltre che un migliore esercizio del diritto

di difesa in capo a costui, un più efficace strumento di valutazione della sua pericolosità sociale da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Il che recherebbe l'ulteriore beneficio di consentire una più consapevole formulazione della richiesta di applicazione della misura da parte della pubblica accusa, anche con riguardo alle sue concrete modalità applicative.²³⁷

Si rimane in attesa di futuri sviluppi – tanto a livello normativo, quanto a livello giurisprudenziale – della normativa in oggetto, nella consapevolezza delle sue indubbe lacune strutturali, nonché dell'insufficienza delle soluzioni interpretative sinora adottate da parte della giurisprudenza, soprattutto sul piano del rispetto del principio di legalità in tema di libertà personale.

²³⁷ In tal senso M. F. CORTESI, *Misure anti violenza negli stadi*, cit., 78, il cui auspicio, *de iure condendo*, di modifica della disciplina attraverso l'introduzione di un'udienza di convalida ci trova del tutto concordi.

Bibliografia

- F. ALONZI, *Obbligo di comparire presso gli uffici di polizia e convalida del GIP in episodi di violenza negli stadi*, nota di commento a Cass., sez. un., 12 novembre 2004, n. 44273, in *Diritto Penale e Processo*, 2005, n. 4, 439-448.
- E. APRILE, Osservazioni a Corte Costituzionale, 23 maggio 1997 n. 144, in *Nuovo Diritto*, 1997, 815.
- F. BILANCIA, *Violenza negli stadi e misure di prevenzione atipiche*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1997, 727.
- G. BUFFONE, *Violenza negli stadi: no all'uso indiscriminato di misure preventive ed interdittive*, nota a Cons. Stato, Sez. IV, 21 giugno 2005, n. 3245, disponibile online sul sito web www.altalex.com.
- G. BUFFONE, *Violenza negli stadi: sull'ordinanza di convalida del provvedimento del Questore*, nota a Cass., sez. un., 2 febbraio 2006, nn. 4441-4446, disponibile online sul sito web www.altalex.com.
- G. BUONOMO, *Una figura di prevenzione atipica e una distrazione legislativa anomala. È stata sottovalutata la limitazione della libertà personale*, nota a Cass., 16 gennaio 2002, n. 1671, in *Diritto e Giustizia*, 2002, n. 4, 29-31.
- E. CALVANESE, *Sull'annullamento della convalida del provvedimento per prevenire la violenza negli stadi*, commento Cass., sez. un., 2 febbraio 2006, nn. 4441-4446, in *Cassazione Penale*, 2006, n. 4, 1373-1378.
- S. CAMPANELLA, D. NOTARO, *Commenti articolo per articolo al d.l. 20 agosto 2001, n. 336, convertito con modificazioni in l. 19 ottobre 2001, n. 377*, in *Legislazione Penale*, 2002, 10.
- S. CAMPANELLA, D. NOTARO, *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (d.l. 17.8.2005, n. 162, conv., con modific., in l. 17.10.2005, n. 210)*, in *Legislazione Penale*, 2006, 1-25.
- M. CAPPELLETTI, *Diritto di azione e di difesa e funzione concretizzatrice della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, 1284.
- G. CAPPELLO, *Divieto d'accesso alle manifestazioni sportive ed eccesso di potere: un'ipotesi critica*, in *Foro Amministrativo*, TAR, 2009, 2387-2410.
- A. CERRI, voce *Libertà personale* (diritto costituzionale), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XIX, Roma, 1990, 11.
- M. F. CORTESI, *Nuove norme contro la violenza negli stadi*, in *Diritto Penale e Processo*, 2006, n. 4, 416-424.
- M. F. CORTESI, *Misure antiviolenza negli stadi*, Ipsoa, Milano, 2007.
- F. CURI, «*La fretta, che l'onestade ad ogni atto dismaga*»: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi, in *Cassazione Penale*, 2007, n. 5, 2259-2288.
- N. D'ARGENTO, *Controllo dei tifosi violenti e verifiche giurisdizionali*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2002, parte II, n. 8-9, 1676-1678.
- S. DEL CORSO, *Commento all'art. 6, L. 13 Dicembre 1989, n. 401*, in *Legislazione Penale*, 1990, 113-116.
- G. P. DOLSO, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa in «forme semplificate»*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1586-1596.
- F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, 203-241, in F. FIORENTIN (a cura di), «*Le misure di prevenzione*», Giappichelli, Torino, 2006.

- O. FORLENZA, *La Cassazione mette a nudo le lacune della disciplina vigente*, in *Guida al Diritto*, 2002, n. 7, 53-54.
- M. FRIGO, *Vademecum sull'esistenza degli elementi di fatto*, in *Guida al Diritto*, 2003, n. 20, 66.
- E. GALLUCCI, *Udienza di convalida dell'arresto e ambito del contraddittorio anticipato sulla richiesta di applicazione di misure cautelari*, in *Cassazione Penale*, 2007, 4474.
- E. GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche e diritto di difesa*, in *Cassazione Penale*, 1999, 1256-1260.
- R. GUERRINI, L. MAZZA, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Cedam, Padova, 1996.
- G. LA GRECA, *Osservazioni a C. Cost.*, 23 aprile 1998, n. 136, in *Foro Italiano*, 1999, I, 771-773.
- M. LAUDI, *Si può vietare l'accesso allo stadio con provvedimento amministrativo?*, in *Diritto Penale e Processo*, 1996, 1352.
- M. LAUDI, *Calcio: un servizio d'ordine gestito dalle società per rendere le nuove norme ancora più efficaci*, in *Guida al Diritto*, 2001, n. 33, 9.
- E. LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un calcio ai teppisti e due allo stato di diritto*, in *Cassazione Penale*, 2005, parte II, 1464-1481.
- E. LONGO, *La Corte Costituzionale e il tifo violento: un caso particolarmente interessante di Drittwirkung*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, 11.
- A. MACCHIA, *Tifosi violenti, il divieto di stadio va motivato. Restano i dubbi di legittimità costituzionale*, nota a Cass., sez. un., 12 novembre 2004, n. 44273, in *Diritto e Giustizia*, 2004, n. 45, 30-33.
- E. MARZADURI, L. BRESCIANI, S. VUOTO, *Commenti articolo per articolo al D.L. 22/12/1994, n. 717, conv. con modif. dalla l. 24/2/1995, n. 45 (Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche)*, in *Legislazione Penale*, 1995, 209-234.
- P. V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cassazione Penale*, 1995, parte II, 2744-2763.
- P.V. MOLINARI, *Ancora su minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cassazione Penale*, 1998, 2289-2291.
- P.V. MOLINARI, *Osservazioni a Cass. Pen.*, I Sez., 15 giugno 1999, n. 3215, in *Cassazione Penale*, 2000, parte II, 1418-1419.
- P.V. MOLINARI, *La tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nello sport*, in *Cassazione Penale*, 2001, parte II, 1915-1916.
- P.V. MOLINARI, *La convalida nella prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nello sport: contrasti giurisprudenziali sul concreto esercizio della difesa e sulla pericolosità sociale*, in *Cassazione Penale*, 2002, parte I, 773-777.
- P. V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le Misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, Giuffrè, Milano, 2002.
- P.V. MOLINARI, *Senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, in *Cassazione Penale*, 2003, parte II, 997-1002.

- P.V. MOLINARI, *Due misure collegate ma distinte per contrastare la violenza nelle manifestazioni sportive*, (nota a Cass., 7 febbraio 2003, n. 6293), in *Cassazione Penale*, 2003, parte III, 3166-3169.
- P.V. MOLINARI, *Confusioni e contrasti*, in *Cassazione Penale*, 2003, parte IV, 3525-3528.
- P.V. MOLINARI, Osservazioni a Cass., 9 maggio 2003, n. 20654, in *Cassazione Penale*, 2004, parte I, 653-655.
- P.V. MOLINARI, *La convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misure antiviolenza nello sport: nuovi contrasti e valutazione asimmetrica di vecchi contrasti*, in *Cassazione Penale*, 2004, n. 6, 2132-2135.
- P.V. MOLINARI, *Misure antiviolenza nello sport: questioni di competenza territoriale del questore*, in *Cassazione Penale*, 2004, parte IV, 3397-3399.
- P.V. MOLINARI, *Misure antiviolenza nello sport: continuano e si estendono le confusioni ed i contrasti*, in *Cassazione Penale* 2005, parte I, 168-171.
- P.V. MOLINARI, *Un nuovo contrasto sulla convalida della prescrizione di comparizione personale nelle misura antiviolenza nello sport: annullamento, per vizi di motivazione, con o senza rinvio del provvedimento di convalida*, in *Cassazione Penale*, 2005, parte IV, 2718-2719.
- P.V. MOLINARI, *La motivazione per «supposizione»*, osservazioni a Cass. Pen., III Sez., 5 settembre 2007, n. 33861, in *Cassazione Penale*, 2009, n. 2, 694-695.
- P.V. MOLINARI, *Sempre senza pace la tormentata convalida della prescrizione di comparizione personale delle legge antiviolenza nello sport*, in *Cassazione Penale*, 2009, n. 6, 2592-2597.
- A. NAZZARO, *La nuova normativa antiviolenza negli stadi tra tutela preventiva della sicurezza e limitazioni della libertà personale*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2007, vol. 3, n. 1, 45-55.
- C. NIZZO, *L'incidenza sulla sfera della libertà personale impone l'adozione di garanzie processuali*, in *Guida al Diritto*, 1997, n. 21, 70-74.
- F. NUZZO, *Appunti su divieto d'accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giustizia Penale*, 1995, parte II, 314-320.
- F. NUZZO, *Una nuova normativa contro divieti e sanzioni. Resta il «nodo» delle società sportive*, in *Guida al Diritto*, 1995, n. 11, 17-18.
- A. PACE, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, parte I, 1582-1586.
- F. PATRONE, *Teoria e Prassi nella prevenzione e nella repressione penale della violenza in occasione di manifestazioni sportive*, *Giurisprudenza di Merito*, 2006, suppl. n. 1, 77-117.
- G. PAVONE, *Diritto di difesa e divieto d'accesso alle manifestazioni sportive*, commento a Cass., 9 gennaio 2009, n. 377, in *Diritto Penale e Processo*, 2009, n. 10, 1247-1255.
- A. ROIATI, *Obbligo di comparizione presso la Questura nel giorno in cui si svolgono manifestazioni sportive e presupposto della eccezionale necessità ed urgenza di cui all'art. 13 Cost.*, in *Rivista Penale*, 2003, parte II, 481-482.
- M. SANINO, *Manuale di Diritto Sportivo*, Cedam, Padova, 2002.
- A. SARTI, *Prevenzione dei fenomeni di violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2002, n. 7, 1477-1478.
- F. TAGLIENTE, *La gestione della sicurezza pubblica nelle grandi manifestazioni sportive* in *Rivista di Polizia*, 1997, 736.
- P. TEDESCO, *«Annullamento con rinvio» dell'ordinanza di convalida del provvedimento questorile di divieto d'accesso ai luoghi delle manifestazioni sportive*, nota a

Cass., sez. un., 2 febbraio 2006, nn. 4441-4446, disponibile online sul sito web www.ilquotidianogiuridico.it.

W. VELTRONI, *Quando cade l'acrobata, entrano i clown (Heysel, l'ultima partita)*, Einaudi, Torino, 2010.

G. VIDIRI, Osservazioni a C. Cost., 12 giugno 1996, n. 193, in *Foro Italiano*, 1996, parte I, 2620-2622.