



26 GENNAIO 2022

# La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.

di Gabriele Trombetta

Dottore di ricerca in Materie giuridiche  
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

# La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.\*

di **Gabriele Trombetta**

Dottore di ricerca in Materie giuridiche  
Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

**Abstract [It]:** Ripercorse le tappe della riflessione dottrinale sulle misure di prevenzione, il contributo esamina l'evoluzione dell'istituto del D.A.SPO., estesosi progressivamente dall'area delle manifestazioni sportive alla prevenzione urbana. Si cerca di leggere, attraverso la storia di successo di questo strumento, la strategia prevenzionale del legislatore, esprimendo infine, con il supporto delle opinioni della dottrina, delle personali conclusioni.

**Abstract [En]:** Retraced the steps of doctrinal reflection about preventive measures, the contribution examines the evolution of the D.A.SPO institution, which gradually extended from the area of sporting events to urban prevention. We try to read, through the success story of this instrument, the preventive strategy of the legislator, finally expressing, with the support of the opinions of the doctrine, personal conclusions.

**Parole chiave:** misure di prevenzione; DASPO; DASPO urbano; violenza negli stadi; libertà personale

**Keywords:** preventive measures; DASPO; urban DASPO; violence in stadiums; personal freedom

**Sommario:** 1. Premessa metodologica. 2. Le misure di prevenzione: la tesi dell'incostituzionalità. 3. La tesi dell'ammissibilità costituzionale. 4. La giurisprudenza costituzionale e convenzionale in materia di misure di prevenzione. 5. Le più recenti posizioni dottrinali. Una (provvisoria) conclusione. 6. Il D.A.SPO.: presupposti della misura. 7. La pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica. 8. *Iter* procedimentale e provvedimento di D.A.SPO. 9. (segue) Le prescrizioni. 10. Il D.A.SPO. di gruppo. 11. Termini, revoca, modifica del D.A.SPO. 12. Violazione del D.A.SPO.: conseguenze. 13. Il D.A.SPO. giudiziario. 14. L'arresto in flagranza differita. 15. Natura giuridica del D.A.SPO. 16. Il D.A.SPO. urbano. 17. Il D.A.SPO. urbano per la prevenzione di reati in materia di stupefacenti. 18. Il D.A.SPO. per la prevenzione di disordini in esercizi pubblici o locali di pubblico trattenimento. 19. Conclusioni.

## 1. Premessa metodologica

La vocazione espansiva della tecnica securitaria del divieto di accesso alle manifestazioni sportive (D.A.SPO.) induce a svolgere una riflessione su questo strumento giuridico, che si caratterizza per l'appartenenza categoriale alle misure di prevenzione, pur con talune peculiarità.

Il D.A.SPO., introdotto nel 1989 come risposta ai gravi fatti dell'Heysel<sup>1</sup>, deriva dalla tipizzazione di una modalità d'applicazione della sorveglianza speciale e – in origine – il suo campo d'elezione era rappresentato dalle manifestazioni sportive.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sull'origine storica della disciplina cfr. F. PAPA, *Le manifestazioni sportive. Profili normativi*, in *Rivista di polizia* IX-X/2017, pp. 1041 ss. Dopo la tragedia di Bruxelles il Parlamento europeo emise una raccomandazione volta a precludere l'accesso agli stadi agli autori di precedenti violenze in ambito sportivo. Analoga misura è contemplata dalla Convenzione di Strasburgo del 19 agosto 1985. Cfr. anche, per uno spaccato storico-sociologico, G. MANTINI, *L'espansione delle misure di prevenzione personale. Il caso D.A.SPO.*, Roma, 2017, p. 51, che rievoca i disordini ai ludi gladiatorii di Pompei del 59 d.C., che indussero il Senato romano a bandire i giochi dalla città campana. Sulle vicende sportive in ambito romano M.

Il divieto in parola si è, dunque, “emancipato” dalla disciplina madre delle misure di prevenzione, per assumere tratti di specialità e autonomia<sup>2</sup>.

Nel 2001, l’ambito obiettivo della misura è stato esteso ai luoghi «interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime».

Nel 2019, è stato previsto che il D.A.SPO. possa essere irrogato anche in relazione a manifestazioni sportive che si svolgano all’estero<sup>3</sup>.

La migrazione dell’istituto verso un nuovo ambito materiale, mediante la tecnica del trapianto normativo, è stata però soprattutto perfezionata dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, il c.d. decreto Minniti<sup>4</sup>, che ha previsto il D.A.SPO. urbano nei confronti di quanti impediscano la libera fruizione di spazi pubblici sensibili ovvero nei confronti dei soggetti denunciati o condannati per condotte criminose in materia di stupefacenti consumate nei pressi di scuole, università, locali ed esercizi pubblici. Dal 2018 il D.A.SPO. urbano è applicabile anche nei confronti di persone denunciate o condannate per fatti-reato commessi in occasione di disordini in pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento, ovvero nelle relative vicinanze, nonché (precludendo l’accesso agli stessi luoghi) nei confronti di coloro che risultino denunciati per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell’articolo 604-ter del codice penale. I poteri questorili in materia sono stati rafforzati nel 2020, anche sull’onda emotiva del “caso Willy”<sup>5</sup>.

Va, poi, annotato come il D.A.SPO., in tutte le sue declinazioni, sia applicabile anche al minore ultraquattordicenne: anche questo è elemento di specialità rispetto alla disciplina generale delle misure di

---

BERNARDI, *"Squalifica del campo" e Daspo "ante litteram" nell'epoca dell'Impero romano (Parte prima): una squalifica del campo nell'età di Nerone*, in *Olympialex review* 1/2020, pp. 133-142.

<sup>2</sup> F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in ID. (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 362 parla di «sottosistema» delle misure di prevenzione nell’ambito sportivo.

<sup>3</sup> A. CISTERNA, *Applicabile il Daspo per gli atti all'estero dei tifosi italiani*, in *Guida al diritto* 29/2019, pp. 49 ss. Sull’evoluzione diacronica della disciplina del D.A.SPO. cfr. anche A. IANNUZZI, *Le manifestazioni sportive*, in F. CARINGELLA – A. IANNUZZI – L. LEVITA (a cura di), *Manuale di pubblica sicurezza*, Roma, 2013, pp. 340-341. Ne sottolineano la connessione con fatti di cronaca A. BONOMI – G. PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Diritto penale contemporaneo*, 6 giugno 2015, p. 5 e G. MANTINI, *op. cit.*, p. 58.

<sup>4</sup> Criticamente sul decreto Minniti cfr. R. CORNELLI, *Decreto sicurezza, un concetto pigliatutto poco mirato sui diritti*, in *Guida al diritto* 13/2017, nonché E. FOLLIERI, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del d.l. 20 febbraio, n. 14, in Giustamm 3/2017*, secondo il quale, anche se esso «riguarda in teoria tutti coloro che, in qualche modo, creano problemi alla vivibilità e al decoro delle città, in effetti finirà per incidere essenzialmente sugli immigrati, regolari e irregolari». Ancora, rileva l’Autore che «il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 fonda la sua legittimità di provvedimento straordinariamente urgente e necessario per introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano. Anche qui, dunque, l’ottica è quella dell’ordine pubblico e della sicurezza che lascia sullo sfondo, inespresa e implicita, la considerazione e tutela dei diritti fondamentali».

<sup>5</sup> Sul tema, J. DE VIVO, *Il nuovo decreto legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e sicurezza: continuità o rottura?*, in *Democrazia e sicurezza* 1/2021; J. DIDONE, *DASPO urbano ampliato: la reazione legislativa al caso Willy*, in *Filodiritto*, 9 dicembre 2020; V. SESSA, *Divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive: novità legislative e approdi giurisprudenziali*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2021.

prevenzione, e testimonia della tendenza espansiva dell'istituto, anche sotto il profilo soggettivo<sup>6</sup>. Testimonia di ciò, del resto, anche la progressiva estensione delle categorie di pericolosità che possono fondare la misura.

Pare potersi trarre, da quanto finora osservato, come il D.A.SPO. costituisca – mutuando un'espressione storiografica – un fenomeno di *lunga durata*, e non soltanto l'estemporanea reazione del legislatore a un'emergenza contingente.

Vero che alla base dei successivi potenziamenti della misura sono stati gravi fatti di cronaca, e che il legislatore è intervenuto con successivi decreti-legge<sup>7</sup>.

Nondimeno, non pare potersi negare una coerente linea normativa, che, pur tratteggiata a volte d'impeto, tradisce una chiara *weltanschauung* dell'ordinamento.

Al di là della «costituzione materiale penale» del Paese, che ha nel suo DNA le misure preventive d'eccezione<sup>8</sup>, questa visione sembrerebbe anche fondare in una sfiducia nello strumento penale, derivante dall'inefficienza del sistema giudiziario<sup>9</sup>. Si cerca così in altro ramo ordinamentale un argine a condotte antisociali e pericolose per beni giuridici fondamentali.

---

<sup>6</sup> Corte cost. 7 maggio 1996, n. 143 ha dichiarato incostituzionale la disciplina del D.A.SPO. nella parte in cui non rimetteva al giudice minorile la convalida dell'obbligo di firma imposto dal questore al minore, per violazione dell'art. 31, comma 2 Cost.

<sup>7</sup> Nel senso che la disciplina vigente «è frutto di una lunga stratificazione operata attraverso l'utilizzo della decretazione di urgenza» M. F. CORTESI, *D.A.SPO. (Divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Torino, 2016, p. 229. Di «stratificazione normativa», pur entro una linea di continuità dal Governo Andreotti VI a quello Conte II, v. F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, in *Penale*, 12 febbraio 2021. L'Autrice, genealogicamente, risale sino alla legge Pica sul brigantaggio, del 1863. Analogamente, sull'emergenzialità della disciplina: A. BONOMI – G. PAVICH, *op. cit.*; P. GARRAFFA, *Normativa antiviolenza negli stadi: novità giurisprudenziali*, in *Federalismi* 6/2018; E. VALENTINI, *D.A.SPO. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità di ordine costituzionale*, in F. CURI (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2016, p. 81. Cass. pen., sez. III, 3 febbraio 2016, n. 22266 parla di «legislazione compulsiva».

<sup>8</sup> È l'autorevole lezione di M. SBRICCOLI, *Caratteri originali e tratti permanenti del sistema penale italiano*, in *Storia d'Italia*, XIV, Torino, 1998, p. 488. L'Autore, come noto, rinviene negli albori dello Stato unitario la formazione di un sistema penale duplice: l'uno, quello "alto", delle garanzie, riservato ai "galantuomini"; l'altro, quello "basso", ispirato al principio del sospetto e finalizzato al disciplinamento sociale degli indesiderati. Secondo Sbriccoli, le misure di prevenzione costituiscono il portato di questa ambiguità, come pene del sospetto, e sono rimaste sostanzialmente appannaggio della polizia, mentre la dottrina si concentrava soltanto sul diritto penale liberale come "scienza del limite", destinato all'agente razionale e, dunque, al cittadino "inserito". Non può disconoscersi che questo insegnamento implicherebbe già un giudizio negativo sul sistema prevenzionale e dovrebbe condurre a negargli cittadinanza *tout court*, rendendo inutile ogni pagina sul tema. Cionondimeno, pur segnate da questa poco nobile genealogia, le misure di prevenzione, magari proprio in ragione di quelle istanze emergenziali annotate da Sbriccoli lungo il corso della storia italiana, serbano la loro attualità. Forse come un'ombra, esse restano impresse anche sulla Costituzione repubblicana, in quanto – come nell'avviso della Corte costituzionale – irrinunciabile strumento di tutela dei beni giuridici fondamentali. E dunque come tratto permanente, appunto, del sistema penale italiano occorre trattarle, in quanto, anticipando riflessioni che seguiranno, immanenti anche all'ambiente costituzionale repubblicano.

<sup>9</sup> Molto chiaramente in questo senso A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019, p. 23, che, a fronte della crisi del processo penale, afferma: «davanti a questo stato di cose, risulta addirittura "inevitabile" che la giurisprudenza penale, disincantata rispetto agli stilemi di un'ormai ritenuta antiquata colpevolezza per il fatto, sviluppi ed addirittura estenda a settori mai inclusi prima, mercé l'opera di un legislatore sempre più a tinte emergenziali, un parallelo sistema sanzionatorio, oltre, beninteso, le pene e le misure di sicurezza, peraltro le uniche previste nella Carta costituzionale, che consenta di ottenere, come suol dirsi, il massimo risultato col minimo sforzo». Sulla crisi della

D'altro canto, il rafforzamento delle misure di prevenzione è anche l'esito di una preferenza per l'anticipazione della tutela rispetto all'intervento *post delictum*. In questo senso, *prevenire è meglio che punire*<sup>10</sup>, atteso che si evitano tanto la lesione del bene giuridico, quanto l'applicazione (comunque traumatica) di una sanzione penale.

Questo orientamento del legislatore è stato oggetto di critiche dottrinali, sia sul piano generale, che con particolare riferimento all'istituto del D.A.SPO.

In via generale, è dibattuto se le misure di prevenzione abbiano cittadinanza nel nostro ordinamento costituzionale. Di questa radicale obiezione si darà conto nel paragrafo che segue.

Riguardo il D.A.SPO., nello specifico, è stato argomentato come esso segni una forma di ostracismo nei confronti di persone indesiderate. Quest'osservazione è tanto più avvertita in merito al D.A.SPO. urbano, che indizierebbe una concezione classista ed estetizzante della città, tale da stigmatizzare le categorie svantaggiate, in coerenza con precedenti modelli prevenzionali, ritenuti superati, che s'abbattevano sugli oziosi e sui vagabondi<sup>11</sup>.

Nel presente contributo si cercherà dunque di lumeggiare la disciplina positiva per dar conto del significato dell'espansione della misura nel contesto ordinamentale generale, anche alla luce delle indicazioni rivenienti dalle fonti europee.

## 2. Le misure di prevenzione: la tesi dell'incostituzionalità

Prima di esaminare più dettagliatamente l'istituto del D.A.SPO., e le sue più recenti gemmazioni normative, è opportuno premettere qualche notazione sul dibattito dottrinale sviluppatosi dagli anni '50 intorno alle misure di prevenzione<sup>12</sup>.

Si tratta di misure *prater* o *ante delictum*, finalizzate alla difesa sociale attraverso la neutralizzazione di soggetti socialmente pericolosi.

Movendo da presupposti legislativamente predeterminati, l'autorità competente – sia essa amministrativa o giurisdizionale – compie un giudizio prognostico di pericolosità sociale, all'esito del quale può applicare la misura di prevenzione.

---

giustizia penale, sebbene più datato, v. L. LANZILLO, *Le statistiche sulle cause di inefficienza del sistema giudiziario ed i rimedi all'eccessiva durata del processo penale*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 13 ottobre 2010.

<sup>10</sup> Echeggiando E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, Milano, 2021.

<sup>11</sup> *Ex multis*, cfr. A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto note intorno alla "direttiva Salvini sulle zone rosse" (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) e ad alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *Costituzionalismo* 1/2019.

<sup>12</sup> Le posizioni sono accuratamente delineate da R. GUERRINI – L. MAZZA – S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, 2004, pp. 3 ss.

Le misure di prevenzione, evidentemente, poggiano su un substrato assai più labile delle sanzioni penali: non sono conseguenza d'un fatto-reato, bensì di indici sintomatici di pericolosità del prevenuto<sup>13</sup>.

È per questo che si ritiene comunemente che esse confliggono con i principi del diritto penale liberale, mirando ad una neutralizzazione del soggetto a prescindere da una sua accertata responsabilità<sup>14</sup>.

In questa logica, non verrebbe punito un fatto, ma colpito un tipo d'autore.

Del resto, nei primi anni dall'avvento della Costituzione, pesava sulle misure di prevenzione anche l'ipoteca storica del fascismo, che ne aveva fatto largo uso per reprimere il dissenso politico<sup>15</sup>.

Era questo il retroterra storico delle più raffinate critiche del sistema delle misure di prevenzione, le quali, muovendo da un'interpretazione costituzionalmente orientata, miravano a liberare l'ordinamento da istituti desueti e – nel loro avviso – illegittimi.

Si argomentava che la Carta contemplerebbe un *numerus clausus* di misure afflittive restrittive della libertà personale, consistenti segnatamente nelle sanzioni penali.

In questa logica, si accedeva a un'interpretazione sistematica dell'art. 13 e dell'art. 25 Cost., colmando così il “vuoto dei fini” della prima norma evocata.

Le restrizioni afflittive della libertà personale ammesse, dunque, sarebbero esclusivamente la pena e la misura di sicurezza, circondate dalle garanzie del diritto penale e processuale penale costituzionale.

Atteso che le misure di prevenzione sarebbero anch'esse connotate da una patente afflittività, se ne concludeva la relativa estraneità al sistema costituzionale.

Rappresenterebbero, insomma, un *tertium genus* sconosciuto alla Carta.

Ancora, il sistema prevenzionale, ledendo la dignità della persona umana e sottoponendo a trattamento peggiore categorie autorali, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost.

---

<sup>13</sup> Sulla differenza tra norme penali e prevenzionali cfr. oggi F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?*, in *Discrimen*, 1° ottobre 2019. L'Autore denuncia come, nella sostanza, le misure di prevenzione siano “pene senza illecito”, che «difettano di una giustificazione per la cifra di sofferenza che veicolano a carico del destinatario».

<sup>14</sup> Cfr. G. P. DOLSO, *Le misure di prevenzione nell'ordinamento costituzionale*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 44. In realtà, questa considerazione pare particolarmente pregnante per i casi in cui a presupposto della misura viene collocato un sospetto di reato, talché – come argomentato da P. NUVOLONE, *Legalità e prevenzione, osservazioni a sentenza 23 marzo 1964, n. 23 della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1/1964, p. 197 – vengono aggirate le garanzie penali, sopperendo l'istituto prevenzionale all'inefficienza degli organi dello Stato chiamati alla repressione. Per contro, nei casi di misura preventiva pura l'obiezione pare superabile sulla base della differenza ontologica e statutaria tra istituto prevenzionale e fattispecie penale.

<sup>15</sup> Va anche riconosciuto come anche nella fase transitoria tra Ventennio e Repubblica, in cui operò la Costituente, questo strumentario giuridico fu prezioso per contrastare lo stesso fascismo, anche in ragione dell'inefficienza delle Forze di polizia alla fine della seconda guerra mondiale.

Questa linea ragionativa è stata autorevolmente rappresentata nella dottrina italiana<sup>16</sup>, e tuttora molti autori si collocano su questa posizione<sup>17</sup>.

### 3. La tesi dell'ammissibilità costituzionale

Non è mancato un orientamento dottrinale incline a ritenere le misure di prevenzione compatibili con la Costituzione<sup>18</sup>.

Si è argomentata la legittimità del sistema prevenzionale sulla base di tre argomenti ermeneutici.

Il primo riposa sull'art. 2 Cost., e afferma che la Carta, nel proclamare i diritti inviolabili dell'uomo, ne esige implicitamente la tutela anticipata rispetto alla lesione sanzionata penalmente<sup>19</sup>.

Ulteriore elemento a sostegno della ammissibilità delle misure di prevenzione è ricavato dall'art. 25, comma 3 Cost., che espressamente contempla le misure di sicurezza. Condividendo con quest'ultime le misure di prevenzione una finalità di prevenzione speciale e di neutralizzazione della pericolosità del prevenuto, se ne deduce che anch'esse siano costituzionalmente compatibili.

Ancora, viene valorizzato il "vuoto dei fini" di cui all'art. 13 Cost., che consentirebbe anche a misure di natura extra-penale di incidere, nel rispetto della doppia riserva, sulla libertà personale.

In effetti, il radicamento del sistema prevenzionale nell'art. 2 Cost. sembra peccare di genericità, inferendo con qualche forzatura dal riconoscimento dei diritti fondamentali una specifica tecnica di tutela.

Analogamente, quantunque la stessa Corte costituzionale abbia talora accomunato misure di sicurezza e misure di prevenzione<sup>20</sup>, l'art. 25, comma 3 Cost. parrebbe deporre, *a contrario*, per l'estraneità dell'istituto prevenzionale alla trama costituzionale.

---

<sup>16</sup> Fondamentale, in questa prospettiva, l'opera di L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962. Movendo da altro presupposto, perviene alla conclusione dell'illegittimità costituzionale del sistema prevenzionale italiano F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in *Atti del Convegno di studio svoltosi a Alghero, 26-28 aprile 1974*, Milano, 1975.

<sup>17</sup> Sebbene dubitativamente, sembra orientato per la tesi negativa G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto delle discipline penali*, Torino, 1994; nettamente contrario G. BALBI, *Le misure di prevenzione personali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 2/2017, pp. 505-525.

<sup>18</sup> Ne è autorevole esponente P. NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, 1976, pp. 632 ss. V. anche ID., *Relazione introduttiva*, in *Atti del Convegno di studio svoltosi a Alghero*, cit., pp. 15 ss., laddove afferma la «piena legittimità, anzi la doverosità costituzionale della prevenzione del reato».

<sup>19</sup> Riguardo al preteso fondamento di cui all'art. 2 Cost., autorevole dottrina ha sostenuto che la prevenzione è, in realtà, fine proprio del sistema penale strettamente inteso e che, comunque, una legittimazione delle misure di prevenzione non possa essere ricavato "in blocco", ma debba essere commisurato a ciascuna singola libertà costituzionalmente consacrata: cfr. G. FIANDACA, *op. cit.*

<sup>20</sup> Corte cost. 5 maggio 1959, n. 27. *Contra*, invece, Corte cost. 21 aprile 1983, n. 126 e Corte cost. 5 novembre 2004, n. 321 e – più recentemente – Corte cost. 27 febbraio 2019, n. 24.

Più convincente è la tesi secondo cui l'art. 13 Cost. non osterebbe all'introduzione di misure limitative della libertà personale di natura non penale<sup>21</sup>, anche alla luce del riferimento che la disposizione fa all'autorità di pubblica sicurezza, a meno di non voler considerare il sintagma una svista del Costituente. Ma – si ritiene – la legittimità delle misure di prevenzione pare ricavabile soprattutto dal complesso normativo della Carta e dal valore della sicurezza pubblica, che figura in molteplici luoghi della Costituzione e – ora – anche all'art. 117, comma 2, lett. h), unitamente all'ordine pubblico.

Ne consegue che questo interesse merita ed esige tutela, una tutela che non può essere ridotta al solo diritto penale, il quale – come noto – *viene dopo*, a seguito della violazione del bene giuridico.

Peraltro, in sede di teoria generale del diritto, la sicurezza pubblica segna i confini di un ramo del diritto amministrativo liminare – ma distinto – al diritto penale, che dispone di propri strumenti e tecniche di tutela altri rispetto alla sanzione criminale<sup>22</sup>.

In questa prospettiva, dunque, il silenzio della Costituzione sarebbe non un ripudio, ma un pudore, derivante, probabilmente, dalla diffidenza verso l'arsenale preventivo del Ventennio<sup>23</sup>.

Se, tutt'al più, può sospettarsi un pilatesco *non liquet*, non si ritiene di avvertire, invece, un implicito diniego di cittadinanza alle misure di prevenzione, che, dalla compulsazione del sistema costituzionale, sembrerebbero invece trovare radicamento in esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Merita però osservare che una limitazione della libertà personale per motivi di sicurezza non potrebbe mai – nell'avviso di chi scrive – trasmodare in una misura custodiale, pena la violazione del principio di proporzionalità. Dovrebbe, dunque, stimarsi che la *privazione* della libertà personale debba conseguire esclusivamente all'applicazione della sanzione penale, eccezion fatta per quei provvedimenti sanitari espressamente ammessi dalla Carta *ex art. 32*.

---

<sup>21</sup> Criticamente sul “vuoto dei fini”, sostenendo un'impossibile “sbadataggine” del Costituente su tema tanto centrale nella Carta, F. BRICOLA, *op. cit.*, p. 67.

<sup>22</sup> Ivi, p. 66, l'Autore contesta anche questa lettura come fondata su «un principio istituzionale al di fuori (e al di sopra) del diritto già stabilito».

<sup>23</sup> *Contra*, L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., nonché P. CARETTI, *Libertà personale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1994, che osserva criticamente la circostanza che, nella giurisprudenza costituzionale e in parte della dottrina, «il silenzio della Costituzione doveva interpretarsi non già come rigetto di ogni strumento di intervento repressivo basato sul presupposto di una sorta di “pericolosità generica” del soggetto, ma, al contrario, come accettazione implicita del sistema di prevenzione precedente, purché non in contrasto con specifici divieti costituzionali».

#### 4. La giurisprudenza costituzionale e convenzionale in materia di misure di prevenzione

La giurisprudenza costituzionale ha, sin dal 1956, ritenuto legittimo l'istituto della prevenzione in astratto<sup>24</sup>, pur colpendone con la sanzione dell'incostituzionalità molteplici concrete declinazioni, per la deviazione dai canoni della riserva di legge e di giurisdizione in materia di libertà personale<sup>25</sup>.

In particolare, ad avviso della Corte le sanzioni penali non esaurirebbero il panorama delle possibili misure limitative della libertà personale, ben potendo essere introdotti dal legislatore ordinario provvedimenti con finalità preventiva, nel rispetto delle garanzie di cui all'art. 13 Cost. e fermo, comunque, un controllo di compatibilità costituzionale demandato alla stessa Consulta<sup>26</sup>, anche con riferimento al bilanciamento con altri diritti fondamentali<sup>27</sup>.

Quel che conta è, dunque, «assicurare il contemperamento tra le due fondamentali esigenze, di non frapporre ostacoli all'esercizio di attività di prevenzione dei reati e di garantire il rispetto degli inviolabili diritti della personalità umana», problema che «appare in tal modo risoluto attraverso il riconoscimento dei tradizionali diritti di *habeas corpus* nell'ambito del principio di stretta legalità»<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Per un'analisi, G. P. DOLSO, *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Archivio penale* 3/2017, nonché C. MAINARDIS, Art. 13, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 107-108. Corte cost. 5 maggio 1959, n. 27, afferma che «è regola fondamentale di ogni ordinamento, riconosciuta dalla Costituzione, che a taluni diritti vengano poste limitazioni ispirate al principio di prevenzione e sicurezza sociale, per il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini dev'essere garantito, oltre che dal sistema delle norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire». Analogamente, Corte cost. 23 marzo 1964, n. 23 statuisce che «le misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423 sono fondate sul principio secondo il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito non soltanto dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, ma anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del verificarsi dei fatti illeciti stessi. Tale sistema corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 Cost. (cfr. sent. 20 aprile 1959 n. 27). Di conseguenza l'adozione delle misure di prevenzione può essere collegata non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una condotta assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale. Il legislatore deve perciò procedere normalmente con criteri diversi da quelli usati per la determinazione delle figure criminose e può riferirsi anche ad elementi presuntivi ma sempre corrispondenti a comportamenti identificabili obiettivamente». Chiaramente Corte cost. 21 giugno 1966, n. 75, secondo cui «l'art. 2 della Costituzione, nell'affermare i diritti inviolabili dell'uomo e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, non può escludere che a carico di tutti i cittadini siano disposte quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale».

<sup>25</sup> Ad esempio: Corte cost. 23 giugno 1956, n. 2, in tema di rimpatrio obbligatorio o per traduzione di persone sospette senza previo vaglio giurisdizionale. Conforme Corte cost. 3 luglio 1956, n. 10. V. anche Corte cost. 30 giugno 1960, n. 45, secondo cui l'ordine di rimpatrio senza traduzione, emesso dall'autorità di pubblica sicurezza, è costituzionalmente legittimo, non incidendo sull'art. 13 Cost., bensì sull'art. 16 della Carta.

<sup>26</sup> Ricorda Corte cost. 5 maggio 1959, n. 27 che «l'art. 13 della Costituzione, stabilendo la riserva di legge per eventuali restrizioni alla libertà personale, non attribuisce una illimitata potestà al legislatore ordinario, che rimane sempre sottoposto al controllo della Corte costituzionale per l'ipotesi che incorra in una qualsiasi violazione delle norme della Costituzione».

<sup>27</sup> Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 309. Cfr. G. P. DOLSO, *op. cit.*, p. 78, che evoca un *test* di costituzionalità improntato al criterio del *least restrictive mean*.

<sup>28</sup> Corte cost. 3 luglio 1956, n. 11. Corte cost. 5 maggio 1959, n. 27, afferma che «è regola fondamentale di ogni ordinamento, riconosciuta dalla Costituzione, che a taluni diritti vengano poste limitazioni ispirate al principio di prevenzione e sicurezza sociale, per il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini dev'essere garantito, oltre che dal sistema delle norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire». Analogamente, Corte cost. 23 marzo 1964, n. 23.

La Corte ha – in questa logica – dovuto chiarire i confini della nozione di libertà personale<sup>29</sup>, allo scopo di perimetrare, conseguentemente, l'operatività della doppia riserva.

Al riguardo, è stato adottato un criterio eminentemente quantitativo, ritenendosi la lesione della libertà personale – oltre che nei casi di coercizione fisica – allorché il provvedimento cagioni una degradazione giuridica<sup>30</sup> del destinatario tale da essere assimilabile alla violazione dell'*habeas corpus*<sup>31</sup>.

Sebbene sconti una certa indeterminatezza, il criterio fa salvo il nucleo essenziale del diritto – la libertà in senso fisico –, consegnando altresì alla Corte un margine di apprezzamento in relazione ad altre limitazioni della libertà incidenti sulla dignità della persona.

Si è comunque precisato che, pur essendo la riserva di legge assoluta, essa non esclude un margine di apprezzamento nell'autorità proponente o nell'organo giurisdizionale chiamato all'applicazione della misura<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Che, secondo Corte cost. 23 giugno 1956, n. 2, «non va intesa quale garanzia di indiscriminata e illimitata libertà di condotta del cittadino». Coerentemente, Corte cost. 3 luglio 1956, n. 11 afferma che «il diritto di libertà personale non si presenta come illimitato potere di disposizione della persona fisica, bensì come diritto a che l'opposto potere di coazione personale, di cui lo Stato è titolare, non sia esercitato se non in determinante circostanze e con le dovute forme».

<sup>30</sup> Così Corte cost. 3 luglio 1956, n. 11 con riferimento all'ammonizione. Chiarisce comunque Corte cost. 30 giugno 1964, n. 68 che «non è esatto affermare che alla Pubblica Amministrazione sia sottratto qualunque provvedimento che intacchi la dignità delle persone. Nella vastissima sfera dei suoi compiti pubblici l'Amministrazione è chiamata ad emettere una numerosa serie di atti le cui ripercussioni sulla stimabilità delle persone possono essere rilevanti. Ben potrebbe il legislatore attribuire al giudice la competenza di adottare qualcuno di questi atti; ma non ha fondamento la tesi secondo cui tutti gli atti del genere debbano essere affidati esclusivamente al giudice. Le leggi ed i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa stabiliscono le garanzie formali e sostanziali che spettano al cittadino nei confronti dell'amministrazione quando trattasi di provvedimenti inerenti alle persone; ma ciò non significa che, nell'ambito della legittimità costituzionale, sia necessario che tali garanzie siano sempre poste nelle mani del giudice. Questi ne conoscerà dopo; ed uno degli elementi essenziali del suo esame consisterà nel rilevare se quelle garanzie siano state o no rispettate dall'organo amministrativo. Dalle norme della legge 27 dicembre 1956 n. 1423, sulle persone socialmente pericolose non si può dedurre l'esistenza di un principio generale di ordine costituzionale che affermi la necessità dell'intervento del giudice in tutti i casi in cui nell'interesse dell'amministrazione si debba procedere ad atti da cui derivi o possa derivare una menomazione delle dignità della persona». Per il riconoscimento della teoria della degradazione giuridica, cfr., più recentemente, Corte cost. 7 dicembre 1994, n. 419. Denunciava già la ondivaga giurisprudenza della Corte, L. ELIA, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p. 939.

<sup>31</sup> Per l'esclusione dell'invocabilità delle garanzie di cui all'art. 13 Cost. con riguardo alla diffida e al rimpatrio con foglio di via v. Corte cost. 12 novembre 1987, n. 384.

<sup>32</sup> Rammenta Corte cost., 23 marzo 1964, n. 23 che «discende, pertanto, dalla natura delle dette misure che nella descrizione delle fattispecie il legislatore debba normalmente procedere con criteri diversi da quelli con cui procede nella determinazione degli elementi costitutivi di una figura criminosa, e possa far riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti però sempre a comportamenti obiettivamente identificabili. Il che non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore nella previsione e nella adozione delle misure di prevenzione, rispetto alla previsione dei reati e alla irrogazione delle pene». Tuttavia, annotando la decisione, P. NUVOLONE, *Legalità e prevenzione*, cit. lamentava che la Corte non avesse ricercato quei criteri che pur dovrebbero garantire l'osservanza del principio di legalità in materia di misure di prevenzione. Scettico su questi diversi tipi di rigore L. ELIA, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, cit., p. 940. Di seguito, sul tema, v. Corte cost. 17 marzo 1969, n. 32; Corte cost. 7 maggio 1975, n. 113; Corte cost. 16 dicembre 1980, n. 177 che ha dichiarato l'illegittimità della categorizzazione dei «soggetti proclivi a delinquere», per la genericità della nozione.

La riserva di giurisdizione implica che la decisione debba essere assunta da un organo giurisdizionale, terzo e imparziale, e non semplicemente dall'autorità giudiziaria<sup>33</sup>. Inoltre, sebbene in via semplificata, dev'essere garantito un adeguato dispiegamento del diritto di difesa<sup>34</sup>.

Laddove la misura prevenzionale non incida sulla libertà personale, bensì su altre libertà, pur costituzionalmente garantite, rispetto alle quali non sia prevista una riserva di giurisdizione, essa può esser emessa legittimamente dall'autorità amministrativa<sup>35</sup>.

L'orientamento del giudice delle leggi è stato di recente confermato da Corte cost., 27 febbraio 2019, n. 24.

La Corte doveva misurarsi con le censure mosse alla disciplina prevenzionale alla luce di Corte EDU, 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia.

Il ricorrente era stato colpito dalla misura della sorveglianza speciale, nel convincimento che fosse dedito a traffici delittuosi e che visse abitualmente con i proventi di attività delittuose.

Il giudice europeo escludeva, anzitutto, che la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza incidesse sulla libertà personale, dichiarando inapplicabile così l'art. 5 della Convenzione.

Riteneva, per contro, che la misura rappresentasse una limitazione del diritto di circolazione, di cui all'art. 2 del Protocollo n. 4.

In questo senso, tenuto conto della formulazione della l. 27 dicembre 1956, n. 1423, ne veniva stigmatizzato il difetto di prevedibilità e, dunque, la violazione della Convenzione *in parte qua*.

Lo stesso giudice, invece, non riconduceva le misure di prevenzione alla “materia penale” di cui all'art. 6 CEDU, alla luce delle finalità cautelari e non sanzionatorie dell'istituto.

Movendo da questo *dictum*, la Corte costituzionale<sup>36</sup>, confermando il carattere non penale delle misure di prevenzione, e dunque la possibilità di integrare il parametro di legalità anche a mezzo di un apporto tassativizzante della giurisprudenza, ha opinato nel senso che “l'essere dediti a traffici delittuosi” configurasse una clausola eccessivamente ampia e – tra l'altro – oggetto di orientamenti giurisprudenziali discordi. Ne ha dunque giudicato la incostituzionalità, riconoscendo invece la legittimità costituzionale del presupposto del “vivere abitualmente dei proventi di attività delittuose”, su cui si era formata un'interpretazione univoca e costante della Corte di cassazione, in ciò discostandosi dall'orientamento della Corte EDU.

---

<sup>33</sup> Cfr. Corte cost. 7 dicembre 1994, n. 419.

<sup>34</sup> Corte cost. 23 maggio 1997, n. 144.

<sup>35</sup> Proprio in tema di D.A.SPO. Corte cost. 12 giugno 1996, n. 193, su cui più diffusamente *infra*.

<sup>36</sup> Corte cost. 27 febbraio 2019, n. 24. La successiva Corte cost. 27 febbraio 2019, n. 25, in sintonia con ulteriori statuizioni della sentenza De Tommaso, ha dichiarato incostituzionale la fattispecie criminosa che puniva la violazione delle – generiche e indeterminate – prescrizioni di vivere onestamente e rispettare le leggi intime al prevenuto in sede di applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

La decisione della Corte costituzionale in commento, peraltro, reca uno statuto garantistico delle misure di prevenzione che giova rapidamente rievocare con riguardo alle misure di prevenzione personali, categoria in cui si iscrive il D.A.SPO.

In tal senso, certamente varrà, seppur mitigato dalla possibilità di tassativizzazione sostanziale, il principio di legalità/determinatezza.

Inoltre, la limitazione dei diritti fondamentali dovrà essere proporzionata allo scopo securitario perseguito.

Sussiste, infine, la riserva di giurisdizione, almeno con riguardo alle misure preventive incidenti sulla libertà personale<sup>37</sup>.

Non è predicabile invece alle misure di prevenzione l'estensione dei principi di irretroattività, colpevolezza e presunzione di innocenza, che appartengono alle logiche strettamente proprie del diritto punitivo<sup>38</sup>.

## 5. Le più recenti posizioni dottrinali. Una (provvisoria) conclusione

La più recente dottrina ha preso atto del riconoscimento, ad opera della giurisprudenza costituzionale e poi convenzionale, delle misure di prevenzione<sup>39</sup>.

Questa posizione meno avversa dei costituzionalisti e dei penalisti, del resto, era già emersa dagli anni '70, condizionata dalla recrudescenza criminale, che aveva indotto ad una significativa rivalutazione della difesa sociale<sup>40</sup>.

Ne è conseguita una tendenziale accettazione della teorica ammissibilità dell'istituto, ferma la prospettiva critica rispetto alla concreta declinazione del medesimo<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Afferma la Corte, in un passo che merita citazione per la sua chiarezza, che «gli esiti cui è approdata la giurisprudenza costituzionale italiana, che in questa sede devono essere riaffermati, finiscono così per attribuire un livello di tutela ai diritti fondamentali dei destinatari della misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, che è superiore a quello assicurato in sede europea. La riconduzione delle misure in parola all'alveo dell'art. 13 Cost. comporta, infatti, che alle garanzie (richieste anche nel quadro convenzionale) a) di una idonea base legale delle misure in questione e b) della necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati (proporzionalità che è requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo), debba affiancarsi l'ulteriore garanzia c) della riserva di giurisdizione, non richiesta in sede europea per misure limitative di quella che la Corte EDU considera come mera libertà di circolazione, ricondotta in quanto tale al quadro garantistico dell'art. 2 Prot. n. 4 CEDU».

<sup>38</sup> Così, chiarissimamente, F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, in *La legislazione penale*, 18 marzo 2019, pp. 34 ss.

<sup>39</sup> *Ibidem* si legge che «il fatto possiede a volte una forza tale che il diritto non può che adeguarsi. La domanda sulla costituzionalizzazione implicita delle misure di prevenzione è divenuta oziosa, a seguito del costante impiego di tali strumenti da parte del legislatore dal dopoguerra ad oggi, nonché del riconoscimento da parte della Corte edu della ammissibilità di simili misure nel quadro del legittimo obiettivo di prevenire reati».

<sup>40</sup> G. AMATO, *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 1974, p. 346, mutando d'avviso rispetto al suo primo pensiero, stimava «sempre più irreali» l'atteggiamento di chiusura verso le misure preventive.

<sup>41</sup> F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, cit., scrive che «tra l'estremo di negare o ridurre sensibilmente la cittadinanza alle misure di prevenzione e l'opposto, di una loro piena legittimazione *rebus sic stantibus*, si annovera una

Si può dunque osservare – in un ossimoro – che la *provvisoria* conclusione è che alle misure di prevenzione possa essere concessa cittadinanza, ma soltanto dentro il rispetto dei principi costituzionali (nel postulato che una via per metter d'accordo le misure di prevenzione con questi principi esista).

## 6. Il D.A.SPO.: presupposti della misura

La misura del D.A.SPO.<sup>42</sup>, contemplata dall'art. 6 l. 13 dicembre 1989, n. 401, può essere adottata nei confronti di quattro categorie soggettive<sup>43</sup>.

La prima è costituita da «coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza». Il provvedimento si innesta, almeno con riferimento agli episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, su una previa denuncia in sede penale. Non così parrebbe invece con riferimento all'incitamento, inneggiamento o induzione alla violenza, che, dall'interpretazione letterale della disposizione, rilevano a prescindere dalla denuncia penale del fatto<sup>44</sup>.

Sono poi potenziali destinatari di D.A.SPO. «coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico consumati in occasione o a causa di

---

più moderata soluzione intermedia, che suggerisce di alimentare la vitalità di queste misure, ma condizionatamente. *In primis*, stagliando con una maggiore definizione le classi di pericolosità e arrivando ad eliminare quelle generiche (come ha già fatto la Corte costituzionale con le sentenze n. 24 e n. 25 del 2019; in secondo luogo, istituendo ferme preclusioni al *bis in idem*, affinché al procedimento preventivo non si sommi anche quello penale; infine, introducendo una congrua limitazione temporale all'azione per le misure reali».

<sup>42</sup> Per una dettagliata analisi v. le *Linee guida in materia di misure di prevenzione personali* di luglio 2020, diramate dalla Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato.

<sup>43</sup> L'elencazione deve intendersi, evidentemente, tassativa, sebbene possa ravvisarsi, nel riferimento a generici fatti di violenza, una clausola aperta. Non è quindi condivisibile l'affermazione M. D'ARIENZO, *Divieto di accesso alle manifestazioni sportive (DASPO): natura, funzione e problematiche connesse alla sua applicazione*, in *Revista de Estudios Juridicos* 13/2013, p. 5, secondo cui «l'elencazione di cui all'art. 6 lungi dall'aver carattere tassativo non esaurisce le ipotesi che in concreto si possono presentare».

<sup>44</sup> In tal senso, osserva L. M. FLAMINI, *Violenza negli stadi*, in *Digesto delle discipline penali*, Torino, 2005, che non è necessario differenziare la condotta di incitamento, inneggiamento o induzione alla violenza dalla fattispecie incriminatrice ex art. 414 c.p., tenuto conto delle differenti funzioni dell'istituto amministrativo-preventivo e di quello penale. Ancora, secondo l'Autore vanno fatte salve le manifestazioni del pensiero, in ossequio all'art. 21 Cost. Per un caso in cui è stato ritenuto che l'esposizione di volantini minatori potesse giustificare il D.A.SPO. v. TAR Sardegna, sez. I, 17 novembre 2009. Nel caso di specie, alcuni *ultras* del Cagliari avevano diffuso, nei pressi dello stadio Sant'Elia di quella città, oltre 400 volantini proclamanti «in curva sud non posso entrare!!! Juventino sardo gran bastardo», ritenuti dai giudici non solo offensivi, ma indirettamente finalizzati a escludere i *supporter* bianconeri sardi dalla curva sud, anche a costo di far uso della violenza.

manifestazioni sportive». In questo caso, il doppio binario emerge in modo evidente: si prescinde infatti dal rilievo penale della condotta alla base della misura di prevenzione<sup>45</sup>.

Occorre precisare che, originariamente, la legge del 1989 riferiva il proprio ambito di applicazione alle competizioni agonistiche. Il sintagma, ai sensi dell'art. 1, comma 1 *bis*, d.l. 20 agosto 2001, n. 336 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 19 ottobre 2001, n. 377, all'art. 2-*bis*, è stato sostituito con quello di «manifestazioni sportive». La stessa fonte, all'art. 2 *bis*, reca una norma d'interpretazione autentica, giusta la quale «per manifestazioni sportive ai sensi degli articoli 1 e 2, si intendono le competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)».

Ne consegue che sono escluse le competizioni che non siano “sotto il cappello” del CONI<sup>46</sup> e – ovviamente – le gare clandestine<sup>47</sup>.

In particolare, allorché il legislatore parla di fatti avvenuti «in occasione» di una manifestazione sportiva, pare evidente che si riferisca a un unitario contesto cronologico. Le violenze, *lato sensu* intese, debbono consumarsi dunque nell'arco temporale della competizione, in esso includendo anche i preparativi e la fase di scioglimento della riunione sportiva.

Si ritiene che invece l'alternativo caso di fatti consumati «a causa» della manifestazione sportiva implichi un nesso logico, e non strettamente cronologico, con l'evento. Si pensi a degli scontri nei giorni precedenti la sfida, che – più propriamente – non si verificano «in occasione», ma «a causa» della manifestazione<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> La dottrina parla in proposito di «D.A.SPO. preventivo»: cfr. P. GRILLO – R. GRILLO, *Diritto penale dello sport. Violenza nelle competizioni, doping, frode sportiva, reati commessi dalle società*, Milano, 2019, p. 110. Sull'indipendenza della valutazione prevenzionale rispetto al rilievo penale del fatto, ad ogni modo, cfr. Cons. St., sez. III, 26 novembre 2020, n. 7420, secondo cui l'assoluzione per particolare tenuità del fatto non incide sulla tenuta logica del D.A.SPO. Cfr. anche TAR Piemonte, sez. I, 16 giugno 2021, n. 616, secondo cui «ai fini dell'adozione del provvedimento di divieto di accesso agli impianti sportivi, non è necessario l'accertamento di uno specifico fatto di reato, ma è sufficiente che il soggetto non dia affidamento di tenere una condotta scevra da episodi di violenza, avuto riguardo a specifiche circostanze (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. I, n. 2142 del 2019)».

<sup>46</sup> *Ibidem*, si annota come anche le amichevoli “ufficiali” soggiacciono al divieto, mentre ne sarebbero escluse partite puramente informali, prive di arbitro federale (ad es.: partita tra scapoli e ammogliati di una festa di paese). Le *Linee guida*, cit., p. 68 rievocano, tra le gare escluse dall'ambito di operatività dell'istituto, le «competizioni organizzate dalle scuole, per scopi educativi o per altre motivazioni, anche di tipo pubblicitario».

<sup>47</sup> Così F. FIORENTIN, *op. cit.*, p. 375.

<sup>48</sup> Interessante Cons. St., sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1297, in cui il G.A. ha ritenuto che le violenze, commesse a seguito di una commemorazione delle vittime di Bruxelles, potesse comunque fondare un D.A.SPO., e ciò non qualificando l'evento stesso in termini di *manifestazione sportiva*, bensì valorizzando il collegamento tra gli scontri e il tifo calcistico e, dunque, mediatamente, le *manifestazioni sportive*. Già sulla pronuncia di prime cure P. GARRAFFA, *Normativa anti violenza*, cit., p. 6, che cita anche minoritaria giurisprudenza di Cassazione contraria a questo orientamento. Contraria Cass. pen., sez. III, 13 dicembre 2017, n. 18924, secondo cui non rientra nell'ambito semantico della locuzione “manifestazioni sportive” un evento non competitivo, quale la commemorazione di un tragico evento pur legato al mondo dello *sport*; sulle medesime cadenze argomentative, Cass. pen., sez. III, 10 maggio 2017, n. 50921. Cass. pen., sez. III, 8 luglio 2016, n. 44621 ha ritenuto legittimo il D.A.SPO. nei confronti di alcuni *ultras* che avevano minacciosamente chiesto un maggior impegno ai giocatori della loro squadra del cuore. Cass. pen., sez. III, ud. 3 novembre 2016, 47908/2017 ribadisce che i disordini tra tifoserie, pur verificatisi in assenza di una partita, devono intendersi consumati comunque a causa di una manifestazione sportiva. Cons. St., sez. III, 24 giugno 2020, n. 4033, ha ritenuto rilevanti ai fini dell'emissione del

Un nesso, logico o cronologico, con la manifestazione sportiva non è invece richiesto per l'irrogazione della misura in confronto di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per porto di armi od oggetti atti ad offendere<sup>49</sup>, utilizzo di strumenti atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico, esibizione di simboli discriminatori<sup>50</sup>, lancio di materiale pericoloso<sup>51</sup>, scavalcamiento ed invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive, possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive, l'esibizione di striscioni<sup>52</sup> e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie, per alcuno dei delitti contro l'ordine pubblico<sup>53</sup> o dei delitti di comune pericolo mediante violenza, per il

---

provvedimento i disordini maturati *a latere* di un evento di presentazione di calciatori di una squadra calcistica. Per l'applicabilità del D.A.SPO. anche per fatti collegati ad una seduta di allenamento v. Cons. St., sez. III, 28 maggio 2021, n. 4123, nonché Cass. pen., sez. III, 7 aprile 2016, n. 1767 e Cass. pen. 8 aprile 2016, n. 30408; si esprime nel senso dell'applicabilità del D.A.SPO. a un corteo organizzato in occasione della presentazione della squadra Cons. St., sez. III, 24 giugno 2020. Conforme, Cons. St., sez. III, 4 febbraio 2019, n. 866, secondo cui è legittimo il D.A.SPO. emanato nei confronti di tifosi che, dopo una partita di calcio, consumino una casuale "vendetta" in contro gli avventori di un *bar*, pur distante dallo stadio; conforme TAR Marche-Ancona, sez. I, 22 marzo 2017, n. 228, riguardo episodi di violenza scatenati da un gruppo di *ultras* contro esponenti della tifoseria avversaria riuniti in un bar. In questa occasione, peraltro, il TAR si pronunciava anche sull'obbligo di firma, forse in difetto di giurisdizione. Cass. pen., sez. II, 14 luglio 2016, n. 33539 ha, poi, correttamente escluso l'irrogabilità del D.A.SPO. per il caso di violenze per motivi razziali in occasione di una manifestazione religiosa (i fatti erano accaduti a Brescia e si erano consumati in danno della comunità pakistana). V. anche Cass. pen., sez. III, 8 febbraio 2019, n. 13077, secondo cui «ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989 n. 401, è condotta commessa sia "in occasione", sia "a causa" di manifestazioni sportive, la partecipazione ad una manifestazione di protesta, con violenza quanto meno su cose, posta in essere presso il comando di polizia dove debbano recarsi tifosi di una squadra di calcio colpiti da provvedimento c.d. DASPO, a sostegno di questi ultimi e in concomitanza con una partita per la quale si applichi la misura». Cass. pen., sez. III, 5 maggio 2020, n. 13619 ha ritenuto legittima l'imposizione dell'obbligo di firma a carico degli autori di violenze nel contesto della trasmissione della partita in *streaming* da un maxischermo. È ben evidente, dunque, un orientamento estensivo della giurisprudenza, tanto ordinaria che amministrativa, che in cui viene valorizzata la connessione eziologica tra violenza e manifestazione sportiva.

<sup>49</sup> Ne è sufficiente la disponibilità da parte del prevenuto, non essendone richiesta la titolarità individuale: cfr. Cass. pen., sez. III, 24 maggio 2018, n. 46981. Più problematicamente, però, Cass. pen., sez. III, 3 febbraio 2016, n. 22266, secondo cui non può essere imposto l'obbligo di firma in ragione del rinvenimento di armi improprie e altri oggetti contundenti a bordo di un *pullman* di tifosi, laddove non sia dimostrata una partecipazione attiva individuale alla detenzione del materiale destinato alle azioni violente programmate: cfr. F. D'URZO, *DASPO di gruppo: oltre all'inutilità, la beffa*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport* 2/2016, pp. 143 ss.

<sup>50</sup> Cfr. TAR Emilia Romagna, sez. I, 29 maggio 2020, n. 362, che ha confermato il D.A.SPO. nei confronti di alcuni tifosi dell'Hellas Verona, recatisi allo stadio di Bologna con indosso dei berretti recanti l'effigie stilizzata di Adolf Hitler. V. anche Cass. pen., sez. III, ud. 3 novembre 2016, 17231/2017, che ha convalidato un D.A.SPO "fuori contesto" in ragione dell'applicazione dell'aggravante d'odio razziale, elevata a presupposto del D.A.SPO. dall'art. 2, comma 3 d.l. 26 aprile 1993, n. 122.

<sup>51</sup> Tar Molise, sez. I, 11 marzo 2016, n. 114 esclude che il lancio di zolle friabili possa integrare il lancio di materiale pericoloso, in sintonia con la decisione del pubblico ministero.

<sup>52</sup> Tra gli episodi che possono fondare il D.A.SPO., di recente la Corte di cassazione ha riconosciuto anche l'ostensione allo stadio di uno striscione offensivo per la città e la squadra "di casa": si trattava di azione perpetrata dai tifosi del Cosenza in danno della squadra di Reggio Calabria: Cass. pen., sez. III, 6 maggio 2021, n. 21087. Non condivisibile invece TAR Lombardia, sez. I, 16 gennaio 2014, n. 181 che ha ritenuto che gli striscioni recanti espressioni di solidarietà a Speciale, uccisore dell'Ispezzore della Polizia di Stato Filippo Raciti, e di dileggio del giocatore Pessotto, che aveva tentato il suicidio, non configurassero un inneggiamento alla violenza e fossero, dunque, insuscettivi di fondare un D.A.SPO.

<sup>53</sup> Cfr. Cons. giust. Reg. sic., sez. giurisd., 3 giugno 2020, n. 392, che ha ritenuto legittimo il D.A.SPO. emanato nei confronti del presidente di una società sportiva, partecipe a una associazione per delinquere finalizzata alla frode sportiva.

delitto di rissa, ovvero per rapina, estorsione o per delitti in materia di stupefacenti. Si tratta di delitti-spia particolarmente eloquenti, che, quand'anche commessi al di fuori del contesto sportivo, indiziano una pericolosità specifica dell'autore in relazione alle manifestazioni sportive<sup>54</sup>.

Anche ai potenziali destinatari di misure di prevenzione giurisdizionali può essere comminato il D.A.SPO., e ciò anche se le condotte siano state realizzate fuori del perimetro sportivo<sup>55</sup>.

Si parla, in queste ultime due fattispecie, di “D.A.SPO. fuori contesto”<sup>56</sup>.

Ai sensi dell'art. 1-*sexies*, d.l. 24 febbraio 2003, n. 28, conv. dalla l. 24 aprile 2003, n. 88, è vietato, con sanzione amministrativa, il fenomeno del c.d. “bagarinaggio”, consiste nell'accaparramento e illegittima rivendita, a prezzo maggiorato, di titoli di accesso alle competizioni sportive. Anche in confronto del “bagarino” può essere applicato il D.A.SPO., in virtù di un rinvio mobile all'art. 6, l. 13 dicembre 1989, n. 401. Ne consegue, del pari, che il “bagarino” che violi il D.A.SPO. è punito ai sensi dell'art. 6, comma 6 della predetta legge del 1989<sup>57</sup>.

Il successivo art. 1-*septies* prevede una fattispecie di illecito amministrativo a carico di chi entri o si trattenga nell'impianto sportivo in violazione del regolamento d'uso, nei casi in cui quest'ultimo contempli l'allontanamento del trasgressore. La sanzione è fissata tra i cinquecento e i mille euro e può essere aumentata in caso di recidiva. La competenza spetta al prefetto della provincia del luogo in cui ha sede l'impianto. Il recidivo, inoltre, può essere colpito da D.A.SPO. per una durata non inferiore a un anno e non superiore a tre anni. Il pagamento in misura ridotta non osta all'applicazione della misura interdittiva<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Nel catalogo in parola manca il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale: TAR Catania, sez. IV, 8 settembre 2016, n. 2214. V. anche TAR Toscana, sez. II, 25 giugno 2021, n. 982 per l'annullamento di un D.A.SPO. “fuori contesto” applicato al di fuori del tassativo catalogo di reati-presupposto. Per un caso di D.A.SPO. a seguito di violenze in una riunione pubblica, legittimamente emesso dal questore, v. TAR Lazio (Roma), sez. I-*ter*, 20 marzo 2020, n. 3519. La difesa contestava il provvedimento sostenendo che si sarebbe, secondo l'interpretazione patrocinata dalla questura, addivenuti alla creazione di un inammissibile “D.A.SPO. di piazza”; *contra*, il giudice amministrativo, alla stregua dei presupposti del D.A.SPO. fuori contesto, stimava legittimo l'operato dell'amministrazione.

<sup>55</sup> Questa ulteriore categoria di destinatari è stata introdotta dal 4 ottobre 2018, n. 113 conv. dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132.

<sup>56</sup> Cass. pen., sez. III, 20 gennaio 2021, n. 2278 ha statuito che il D.A.SPO. fuori contesto può essere applicato anche in relazione a fatti-reato commessi prima della relativa inserzione nel catalogo dei presupposti della misura, in sintonia con la consolidata giurisprudenza sulle misure di sicurezza. Sulla *ratio* del D.A.SPO. fuori contesto e sulla sua prevedibilità in sede applicativa quale strumento prevenzionale operante anche in relazione a condotte estranee all'ambito sportivo v. T.A.R. Lazio, sez. I *ter*, 20 marzo 2020, n. 3519.

<sup>57</sup> Cass. pen., sez. III, 17 marzo 2017, n. 13098 argomenta come l'illegittima vendita, fuori di ogni controllo, dei biglietti per gli incontri sportivi può alterare la cornice di sicurezza dell'evento, anche in ragione del potenziale avvicinamento tra tifoserie contrapposte. Nel senso dell'irrogabilità del D.A.SPO. al “bagarino” cfr. anche Cass. pen., sez. III, 6 ottobre 2014, n. 41354, nonché Cass. pen., sez. III, 11 settembre 2013, n. 37279.

<sup>58</sup> Cons. St., sez. III, 13 dicembre 2018, n. 6026. T.A.R. Piemonte, sez. I, 8 giugno 2021, n. 591 ha giudicato che «in astratto, l'atto di scavalcare la fila, posizionarsi in un posto non spettante in base al tagliando di accesso o intonare cori da stadio, ancorché provocatori e irrispettosi dei limiti di contenenza verbale, integrano sì condotte violative del regolamento d'uso dell'impianto e sono state oggetto di rituale contestazione da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza ai fini delle pertinenti determinazioni prefettizie; tuttavia, il legislatore ha richiesto che tali condotte siano reiteratamente

Come osservato, il D.A.SPO. può essere irrogato anche in confronto di minorenni ultraquattordicenni. Questa deroga al generale regime delle misure di prevenzione è apparsa alla dottrina quanto mai opportuna, in ragione della circostanza che sono sovente i giovanissimi a rendersi protagonisti di disdicevoli episodi di violenza da stadio.

Il Consiglio di Stato ha altresì precisato che il D.A.SPO. può ben colpire anche un tesserato ad una società sportiva, essendo rimesso al questore di valutare «se il destinatario di tale misura – anche in ragione della gravità della sua condotta – non debba svolgere l’attività sportiva da tesserato e neanche frequentare l’impianto sportivo che sia utilizzato dalla società per la quale svolge la propria attività»<sup>59</sup>.

## 7. La pericolosità per l’ordine e la sicurezza pubblica

L’art. 6 l. 13 dicembre 1989, n. 401 afferma che il questore «può» adottare la misura nei confronti della platea di soggetti appena richiamati.

Ne consegue che non vi è un automatismo, ma che è rimessa al titolare del potere interdittivo una valutazione di natura discrezionale<sup>60</sup>. La norma tace però sui criteri cui il questore debba ispirare il proprio apprezzamento, sicché, mediante un’interpretazione logico-sistematica, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie<sup>61</sup> ritengono che, ai fini del D.A.SPO., debba essere comunque valorizzata la pericolosità

---

oggetto di accertamento, contestazione e sanzione prima di innalzare la soglia di tutela inasprando la reazione dell’ordinamento con l’applicazione della fattispecie prevenzionale del divieto di assistere ad eventi sportivi. Appare, dunque, carente il presupposto di fattispecie rappresentato dagli elementi di fatto necessari per comprovare il coinvolgimento del ricorrente nelle condotte contestate».

<sup>59</sup> Cons.St., sez. III, 28 novembre 2016, n. 5013; per l’annullamento di un D.A.SPO. nei confronti di un calciatore, per carenza d’istruttoria circa il fatto violento addebitatogli, TAR Calabria (sezione staccata di Reggio Calabria), 20 gennaio 2020, n. 52. Per un D.A.SPO. nei confronti di tre calciatori che avevano aggredito l’arbitro v. TAR Calabria, sez. I, 26 settembre 2016, n. 947. A quest’orientamento aderisce anche la Corte di cassazione, sin da Cass. pen., sez. III, 5 settembre 2007, n. 33864. V. anche, riguardo un’aggressione consumata da un calciatore in danno degli avversari negli spogliatoi, Cass. pen., sez. IV, 12 novembre 2012, n. 43826, nonché, più recentemente, Cass. pen., sez. VII, 6 maggio 2016, n. 6083, secondo cui «la sentenza impugnata (e in doppia conforme la sentenza del Tribunale) correttamente rileva che la carica rivestita [presidente di una polisportiva] non scrimina il comportamento del ricorrente sottoposto al DASPO». Noto fu il caso di cronaca inerente al calciatore Arcidiacono, in forza alla squadra del Cosenza, che fu colpito da D.A.SPO. nel 2012 per aver mostrato sulla maglia la scritta «Speciale innocente», con chiaro riferimento all’uccisore dell’Ispettore della Polizia di Stato Filippo Raciti. Il D.A.SPO. fu poi rimodulato dalla questura per consentire al calciatore di svolgere la propria attività lavorativa.

<sup>60</sup> Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021, n. 317 si esprime in termini di discrezionalità pura, evocando un bilanciamento compiuto dall’autorità amministrativa tra il «prevalente interesse pubblico alla tutela dell’ordine e della sicurezza dei cittadini e l’interesse privato ad accedere liberamente negli stadi». Si ritiene, piuttosto, trattarsi di discrezionalità tecnica, giacché, ritenuta la pericolosità sociale del soggetto, l’Autorità di pubblica sicurezza dovrebbe considerarsi tenuta ad emettere il divieto. Abbastanza contraddittoriamente G. MANTINI, *op. cit.*, p. 68, parla di «merito tecnico», evocando un sindacato estrinseco del G.A, mentre deve ritenersi che anche in questo caso si svolga un sindacato intrinseco ma debole. In questo senso, v. anche TAR Lazio (Roma), sez. I-ter, 16 giugno 2021, n. 7170.

<sup>61</sup> Cfr. G. MANTINI, *op. cit.*, p. 62, con dovizia di riferimenti giurisprudenziali.

sociale (specifica, perché contestualizzata<sup>62</sup>) del prevenuto. In caso contrario, si argomenta, si assisterebbe alla attribuzione al questore di un potere sostanzialmente arbitrario<sup>63</sup>.

Nel condividere queste cadenze ermeneutiche, si ritiene che a questa conclusione debba pervenirsi non già in ragione di un (inammissibile) procedimento analogico, ma in virtù di una lettura sistematica, discendente dalla stessa collocazione teorico-generale del D.A.SPO. tra le misure di prevenzione.

Tanto posto, il questore dovrà, in presenza dei presupposti-spia, svolgere un giudizio prognostico di pericolosità sociale, adeguando anche i contenuti delle prescrizioni alle concrete esigenze di tutela dell'ordine pubblico<sup>64</sup>.

## 8. *Iter procedimentale e provvedimento di D.A.SPO.*

Il provvedimento, che deve avere forma scritta<sup>65</sup>, implica il divieto – come lo stesso acronimo testimonia – di accesso ai luoghi, specificamente indicati<sup>66</sup>, ove si svolgano manifestazioni sportive nonché a quelli, pur essi specificamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime<sup>67</sup>.

La competenza territoriale spetta al questore del luogo di commissione del fatto, atteso che si tratta di commisurare il divieto ad una specifica manifestazione di pericolosità sociale, e non già alla complessiva

---

<sup>62</sup>T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 24 luglio 2019, n. 482 ricorda che «l'art. 6 non impone indagini specifiche sulla pericolosità del soggetto, ossia non richiede alcun previo accertamento attinente - in generale - alla personalità del destinatario del provvedimento, in quanto presuppone e, dunque, si fonda precipuamente sulla pericolosità specifica dimostrata dal soggetto in occasione di manifestazioni sportive». Cfr. Cass. pen., SS. UU., 12 novembre 2004, n. 44273, secondo cui «certamente si tratta di una pericolosità sociale del tutto particolare perché riguarda persone che, spesso, hanno una normale vita di relazione estranea ai circuiti criminali; ma ciò non esclude le finalità di prevenzione anche se dirette a contrastare un limitato settore delle attività criminali o comunque pericolose per l'ordine pubblico».

<sup>63</sup> Ritiene che sovente le autorità amministrative, non soffermandosi sulla pericolosità sociale specifica, indulgano a soluzioni tendenzialmente arbitrarie M. D'ARIENZO, *op. cit.*, p. 2. Con specifico riguardo ai minorenni, Corte cost. 23 aprile 1998, n. 136 ha escluso che il mancato coinvolgimento dei servizi sociali nell'apprezzamento della personalità del minore violi l'art. 31, comma 2 Cost.

<sup>64</sup> Cfr., in relazione a uno strano caso in cui degli *ultras* si erano fatti arruolare come *steward*, salvo poi dismetterne le casacche e condurre il tifo per la propria squadra Cons. giust. Amm. Reg. sic. 21 maggio 2021, n. 465, che non ha ravvisato nella condotta quegli estremi di pericolosità tali da giustificare la misura. Riguardo la giurisdizione ordinaria, v., per un caso in cui il giudice non ravvisa – almeno riguardo le prescrizioni – lo *status* di pericolosità del soggetto: Cass. pen., sez. III, 18 maggio 2021, n. 18108. Si rinvia anche ad A. MATRANGA, *Cassazione Penale: convalida del D.A.SPO su valutazione prognostica pericolosità*, in *Filodiritto* 29 marzo 2009, che annota Cass. pen., 8 febbraio 2009, n. 7094. Anche tale ultimo *decisum* conferma la necessità, ai fini dell'irrogazione delle prescrizioni accessorie al D.A.SPO., di un giudizio prognostico di pericolosità sociale.

<sup>65</sup> L. M. FLAMINI, *op. cit.*

<sup>66</sup> Per la violazione del D.A.SPO. che interdiceva l'accesso all'impianto sportivo e alle aree circostanti da parte del prevenuto, sorpreso nell'area di pertinenza dello stadio, appositamente circoscritta dalle Forze di polizia per motivi di sicurezza, v. Cass. pen., sez. III, 4 aprile 2017, n. 53134.

<sup>67</sup> Giudica sufficientemente determinata la formulazione indicante come oggetto del divieto «l'area comprendente lo stadio e la stazione di Grosseto» Cons. St., sez. III, 31 maggio 2011, n. 3271.

personalità del prevenuto (che implicherebbe una conseguente competenza del questore del luogo di residenza di quest'ultimo)<sup>68</sup>.

Sul piano procedimentale, la finalità di pubblica sicurezza indizia l'urgenza dell'atto, sicché la giurisprudenza prevalente non ritiene necessaria la comunicazione di avvio del procedimento<sup>69</sup>.

Inoltre, viene evidentemente in rilievo la centralità dell'istruttoria. In particolare, debbono essere adottati indizi gravi, precisi e concordanti in relazione ai fatti contestati al prevenuto<sup>70</sup>. Pur tuttavia, viene precisato che, appartenendo l'istituto al diritto amministrativo della prevenzione, inerisce ad esso la logica del *più probabile che non*, in luogo di quella, più rigorosa, del *b.a.r.d.*, propria invece del diritto penale<sup>71</sup>.

Sul piano decisorio, il provvedimento, *ex art. 3* della legge generale sul procedimento amministrativo, deve dare conto dei presupposti di fatto e delle ragioni di diritto che stanno alla base del divieto<sup>72</sup>.

Deve, dunque, lumeggiarsi il presupposto della misura, anche mediante rinvio *per relationem* ad atti giudiziari o di polizia.

---

<sup>68</sup> *Ibidem* si ricorda come la dottrina avesse, dapprincipio, ipotizzato una competenza territoriale diffusa, estesa al questore del luogo di commissione del fatto, a quello della residenza prevenuto nonché a quello della sede della competizione sportiva da interdire. L'Autore, in difformità dall'orientamento dominante, riterrebbe preferibile, per garantire la pienezza del diritto di difesa, incardinare la competenza presso il questore – ed eventualmente il Tribunale – del luogo di residenza del prevenuto. Confermativo dell'orientamento dominante, ma alla stregua di un giudizio di prevalenza tenuto conto della molteplicità delle condotte pericolose, cfr. Cass. pen., sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4762.

<sup>69</sup> TAR Lazio (Roma), sez. I-ter, 16 giugno 2021, n. 7170; TAR Veneto, sez. III, 31 marzo 2014, n. 436. Secondo TAR Piemonte, sez. I, 8 giugno 2021, n. 594 «l'urgenza è collegata alla possibilità di reiterazione della condotta ed al contesto temporale in cui si sono svolti i fatti. L'emissione di provvedimenti interdittivi scaturisce, di norma, da una complessa e laboriosa attività di indagine preordinata a reprimere condotte prevaricatorie, che costituiscono un potenziale pericolo per i frequentatori degli stadi, “al fine di evitare che i soggetti coinvolti in un precedente episodio tornino a frequentare i luoghi ove le manifestazioni hanno luogo, con possibile reiterazione dei comportamenti sanzionati” (Cons. Stato, sez. VI, n. 2569 del 2011). Le suddette ragioni di immediata tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica integrano, pertanto, quelle particolari esigenze di celerità del procedimento amministrativo, in presenza delle quali l'Amministrazione è sollevata dall'obbligo della comunicazione. L'urgenza connessa alla gravità della vicenda, al numero dei soggetti coinvolti ed alla natura fortemente aggressiva del sodalizio, ben giustifica il mancato coinvolgimento procedimentale del ricorrente all'inizio dell'attività di indagine di polizia, che avrebbe inevitabilmente compromesso la segretezza ed il completamento dell'attività investigativa». Condivisibilmente invece G. STRAZZA, *L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento*, in *Rivista di diritto sportivo* 1/2015, più problematicamente, ritiene necessaria una verifica in concreto dell'urgenza di conclusione del procedimento, rievocando anche giurisprudenza favorevole a quest'ultimo orientamento. Cfr. anche G. IUDICA, *Il Daspo*, in S. LICCIARDELLO (a cura di), *Il questore*, Milano, 2016, p. 52, il quale suggerisce l'eventuale adozione di un divieto in via cautelare, cui far seguire una ordinaria comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, così da preservare tanto l'immediatezza dell'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza, quanto l'esigenza di partecipazione procedimentale dell'interessato.

<sup>70</sup> Cfr. TAR Puglia (Bari), sez. II, 27 gennaio 2021, n. 163, che annulla un D.A.SPO. in mancanza di un'adeguata istruttoria che conduca ad ascrivere al prevenuto la partecipazione a tafferugli occorsi in autostrada tra tifosi del Bari e del Lecce.

<sup>71</sup> Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021, n. 317; Cons. St., sez. III, 3 agosto 2021, n. 5731; Cons. St., sez. III, 7 maggio 2019, n. 2916; T.A.R. Lazio, sez. I ter, 20 marzo 2020, n. 3519. Considera sufficiente una valutazione indiziaria circa l'attribuibilità della condotta al destinatario del provvedimento, non essendo necessaria la certezza della prova Cass. pen., sez. III, 4 novembre 2020, n. 1771. Cfr. altresì Cass. pen., sez. III, ud. 4 novembre 2020, n. 1771/2021.

<sup>72</sup> Cfr. Tar Molise, sez. I, 6 maggio 2020, n. 132, che esamina diffusamente i “premessi” e i “considerando” dell'atto questorile, confermando l'importanza di una chiara ed esaustiva redazione del D.A.SPO.

La decisione amministrativa deve poi soffermarsi sul piano personologico, operando una prognosi di pericolosità, che fondi su criteri di razionalità e controllabilità, pur fermo il carattere probabilistico del giudizio.

Il Consiglio di Stato non ha ommesso, a questi riguardi, anche di esplorare le motivazioni alla base delle violenze sportive, la cui neutralizzazione costituisce la *ratio* dell'istituto in analisi. Non è casuale un riferimento agli stati emotivi o passionali, con formulazione analoga all'art. 90 c.p., che animerebbero i tifosi, soprattutto delle squadre di calcio, conducendoli a scontri anche sanguinosi con le compagini avversarie. Il giudice amministrativo evoca anche la spinta derivante dall'appartenenza ad una moltitudine, che riecheggia – anch'essa – la circostanza di cui all'art. 62, comma 1, n. 3. Nondimeno, questa assonanza con un'attenuante non mitiga il duro giudizio della giurisprudenza amministrativa, che riconduce il rapporto amico-nemico tra tifoserie ad una «logica elementare in cui l'appartenenza ad un gruppo comporta l'ostilità verso altri gruppi»<sup>73</sup>. Non c'è dubbio che il giudice amministrativo dimostri, in queste sue argomentazioni, una penetrazione del reale che un processo tradizionalmente sull'atto, piuttosto che sul rapporto, avrebbe potuto ostacolare.

Sul piano dispositivo, col D.A.SPO. viene interdetto l'accesso a luoghi predeterminati dal questore. È necessario che essi siano espressamente individuati, così da consentire al destinatario di orizzontare coerentemente la propria condotta<sup>74</sup>.

Analogamente, dovranno essere con precisione individuate le competizioni sportive precluse al destinatario dell'atto questorile.

Nondimeno, non può pretendersi un'elencazione strettamente tipizzante, giacché non sempre, all'atto di adozione del provvedimento, gli incontri sportivi risultano già calendarizzati o comunque conoscibili per l'autorità procedente.

È, però, richiesto dal questore un *clare loqui*, che permetta al prevenuto di ottemperare al divieto.

Si ritiene, dunque, che gli incontri vietati non debbano essere determinati, ma determinabili. Parametro di valutazione della determinabilità pare essere la diligenza e la buona fede oggettiva, che devono reggere anche i rapporti tra Amministrazione e cittadino. Sicché, l'atto questorile dovrà mettere in grado il destinatario di identificare, con uno sforzo diligente, le partite oggetto del divieto<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Cons. St., sez. III, 24 giugno 2020, n. 4033.

<sup>74</sup> Cons. St., sez. III, 31 maggio 2011, n. 3271, già citata.

<sup>75</sup> In tal senso, in relazione alle partite amichevoli, cfr. Cass. pen., sez. III, 8 marzo 2007 n. 9793, secondo cui «anche le manifestazioni amichevoli sono predeterminabili, a meno che si effettuino senza adeguata pubblicità e restino perciò ignote alla sfera della tifoseria locale alla quale generalmente appartiene il destinatario della misura di prevenzione». In senso analogo, Cass. pen., sez. III, 16 febbraio 2011, n. 8435, secondo cui «in tema di misure di prevenzione della violenza occasionata da manifestazioni sportive, l'obbligo di comparire presso un ufficio o comando di polizia è applicabile anche alle gare amichevoli che siano individuabili con certezza dal destinatario del provvedimento in relazione alla loro anticipata programmazione e pubblicizzazione attraverso i normali mezzi di comunicazione, restando conseguentemente esclusi gli incontri minori decisi in rapporto ad esigenze peculiari del momento e senza una preventiva

Il divieto può essere disposto anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero (specificamente indicate).

Specularmente, il divieto di accesso alle manifestazioni sportive che si svolgono in Italia può essere disposto anche dalle competenti autorità degli altri Stati membri dell'Unione europea, con i provvedimenti previsti dai rispettivi ordinamenti.

Per fatti commessi all'estero, «accertati dall'autorità straniera competente o dagli organi delle Forze di polizia italiane che assicurano, sulla base di rapporti di cooperazione, il supporto alle predette autorità nel luogo di svolgimento della manifestazione, il divieto è disposto dal questore della provincia del luogo di residenza ovvero del luogo di dimora abituale del destinatario della misura» (art. 6, comma 1 *ter*).

Anche in ordine alla quantificazione del divieto, si rimette alla Autorità amministrativa un prudente apprezzamento, che deve tener conto di tutti gli elementi qualificanti della vicenda al proprio esame<sup>76</sup>, ed ispirato al principio di proporzionalità<sup>77</sup>.

La misura, secondo la giurisprudenza costituzionale, incide sul diritto di circolazione *ex art. 16 Cost.*, sicché, mancando nella norma costituzionale una riserva di giurisdizione, essa può rivestire natura amministrativa<sup>78</sup>.

In questo senso, dunque, segue coerentemente la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, innanzi al quale il prevenuto può impugnare il provvedimento<sup>79</sup>.

## 9. (segue) Le prescrizioni

Viene, peraltro, previsto che il questore, unitamente al D.A.SPO., «può prescrivere, tenendo conto dell'attività lavorativa dell'invitato, di comparire personalmente una o più volte negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per le quali opera il divieto di cui al comma 1»<sup>80</sup>.

---

programmazione». V. anche Cass. pen., sez. III, 3 giugno 2008, n. 30388, secondo cui il divieto non può estendersi *tout court* a tutte le partite amichevoli, anche quelle non pubblicizzate e dunque non conoscibili dal destinatario del D.A.SPO. Conforme a questo orientamento, da ultimo, Cass. pen., sez. III, 8 luglio 2016, n. 44621.

<sup>76</sup> Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021, n. 317.

<sup>77</sup> In tema, Cons. st., sez. vi, 29 marzo 2007, n. 1459.

<sup>78</sup> Corte cost. 12 giugno 1996, n. 193. Ad avviso dei giudici costituzionali, peraltro, il divieto di accesso e l'ordine di comparizione costituirebbero due distinti provvedimenti, soggiacenti a differenziato regime giuridico in ragione del diverso bene giuridico compresso.

<sup>79</sup> Sostiene E. FOLLIERI, *op. cit.*, che i limiti propri alla cognizione del G.A. indiziano l'incostituzionalità del dispositivo processuale posto a tutela del prevenuto, giacché mancherebbe una *full jurisdiction* ai sensi dell'art. 6 CEDU.

<sup>80</sup> Questo potere è stato consegnato al questore dal d.l. 22 dicembre 1994, n. 117, conv., con modifiche, dalla l. 25 febbraio 1995, n. 97.

Deve, al riguardo, essere speso un ulteriore sforzo motivazionale, non potendo il questore desumere apoditticamente dalla mera emissione della misura interdittiva l'esigenza di prevedere le ulteriori prescrizioni, giustificabili solo a fronte di un *quid pluris* rispetto ai presupposti del D.A.SPO. semplice<sup>81</sup>.

In questo caso, il questore corrobora la misura con un ulteriore obbligo, stavolta incidente però sulla libertà personale del destinatario.

È quest'attitudine a comprimere il diritto *ex art. 13 Cost.* a radicare la giurisdizione del giudice ordinario, onerando il questore di trasmettere immediatamente il provvedimento, efficace dal tempo della notifica all'interessato, al Procuratore della Repubblica, che, entro 48 ore, ne chiede la convalida al GIP, tenuto a pronunciarsi entro le successive 48 ore (pena la decadenza della misura).

In sede di notifica l'interessato deve essere informato della facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie al GIP competente per la convalida<sup>82</sup>.

La giurisprudenza ha chiarito che – simmetricamente al termine concesso al PM per richiedere la convalida del D.A.SPO. – anche il prevenuto deve giovare, per il principio di parità delle armi, di un termine dilatorio di quarantott'ore, onde consentirgli di dispiegare le proprie difese<sup>83</sup>.

Contro l'ordinanza di convalida è proponibile ricorso per Cassazione, *ex art. 111, comma 7 Cost.*, che non sospende l'efficacia del provvedimento.

Il giudizio di convalida, ad ogni modo, non può sindacare la legittimità del provvedimento di divieto, pena lo sconfinamento nella giurisdizione amministrativa. Esso ha ad oggetto, piuttosto, la legittimità delle prescrizioni, secondo un sindacato pieno dei presupposti della misura, condotto alla luce del quadro probatorio emergente in giudizio<sup>84</sup>. Ciò, evidentemente, anche in ragione del carattere costituzionalmente

---

<sup>81</sup> Cass. pen., sez. III, 3 luglio 2015, n. 28242; Cass. pen., sez. III, ud. 8 febbraio 2017, n. 11061.

<sup>82</sup> Novella del 2001: Corte cost. 23 maggio 1997, n. 144 aveva infatti dichiarato incostituzionale il meccanismo di convalida nella parte in cui non prevedeva che la notifica del D.A.SPO. contenesse avviso della facoltà del prevenuto di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al GIP.

<sup>83</sup> Per un caso di violazione del termine a difesa e conseguente declaratoria d'inefficacia del provvedimento questorile, limitatamente alle prescrizioni, v. Cass. pen., sez. III, 8 marzo 2017, n. 37866.

<sup>84</sup> Cass. pen., SS. UU., 12 novembre 2004, n. 44273. Le Sezioni unite precisarono che in seno alla giurisprudenza di legittimità s'erano formati due orientamenti: il primo, che riteneva che il giudizio di convalida dovesse avere carattere estrinseco, di vaglio di mera legittimità; il secondo invece reputava necessario un controllo pieno dell'esistenza (e non della mera indicazione) dei presupposti dell'atto. Il giudice della nomofilachia optava per la seconda impostazione ermeneutica, opinando nel senso che il controllo dovesse «essere esteso alla verifica dell'esistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge e anche a quelli che la natura di misura di prevenzione richiede». La conclusione era condizionata dal riconoscimento della natura di misura di prevenzione del D.A.SPO., come tale esigente una piena e incondizionata garanzia giurisdizionale, ridotta, secondo l'orientamento restrittivo, a mera verifica notarile. In termini la giurisprudenza successiva. Cfr., in particolare, Cass. pen., sez. IV, 15 gennaio 2008, n. 8083, che rammenta che l'onere motivazionale del giudice della convalida è assolto con riguardo alla necessità ed urgenza che legittimano l'adozione della misura anche solo attraverso il riferimento alla marcata gravità dei fatti accertati.

vincolato della riserva di giurisdizione, che sarebbe altrimenti violata da uno scrutinio puramente formale<sup>85</sup>.

Il G.I.P. è tenuto a leggere le difese del prevenuto<sup>86</sup>, e a motivare esaurientemente la propria decisione, anche eventualmente ricorrendo alla tecnica *per relationem*, ma sempre rendendo ripercorribile l'*iter* logico e giuridico della propria determinazione<sup>87</sup>. Può anche servirsi di prestampati, purché, però, indichi gli elementi individualizzanti della decisione, tenendo conto del caso concreto al suo vaglio<sup>88</sup>.

In coerenza con l'art. 13 Cost., l'omessa convalida determina la decadenza delle sole prescrizioni, sopravvivendo invece la misura di divieto<sup>89</sup>.

Sebbene non consti giurisprudenza in tal senso, deve ritenersi che, in ossequio al brocardo per cui *accessorium sequitur principale*, l'annullamento del D.A.SPO. ad opera del giudice amministrativo travolga anche l'obbligo di firma.

La giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione ha precisato che il D.A.SPO. con obbligo di firma può "convivere" con la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, in quanto si tratta di misure differenti che non si sovrappongono<sup>90</sup>.

Né la circostanza che le squadre di calcio emettano biglietti nominativi renderebbe ultronea o inutile la previsione dell'obbligo di firma a carico del tifoso colpito da D.A.SPO.<sup>91</sup>

Nel caso di omessa convalida per motivi formali, il questore può reiterare le prescrizioni, atteso che la decisione giudiziale non ha avuto ad oggetto i presupposti della misura e dunque non preclude una riedizione della determinazione dell'autorità di pubblica sicurezza<sup>92</sup>.

---

<sup>85</sup> Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 512. Ritiene che comunque l'attuale rito della convalida contrasti con l'art. 117, comma 1 Cost., per mezzo della norma interposta di cui all'art. 6 CEDU, E. FOLLIERI, *op. cit.*

<sup>86</sup> Cass. pen., sez. III, 13 novembre 2014, n. 2862, secondo cui «in tema di turbative nello svolgimento di manifestazioni sportive, l'ordinanza di convalida del provvedimento del Questore, impositivo dell'obbligo di presentazione alla Polizia Giudiziaria, che sia priva di ogni riferimento alle deduzioni oggetto della memoria difensiva depositata nei termini, è affetta da nullità per violazione del diritto di difesa», nonché Cass. pen., sez. III, 28 giugno 2016, n. 39813.

<sup>87</sup> Cass. pen., sez. III, ud. 6 novembre 2018, n. 55025.

<sup>88</sup> Cass. pen., sez. III, ud. 15 luglio 2020, n. 25935.

<sup>89</sup> Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021, n. 317.

<sup>90</sup> Cass. pen., sez. V, 23 novembre 2018, n. 1308; Cass. pen., sez. I, 23 marzo 2017, n. 23346. Anzi il D.A.SPO. può concorrere a colorare la pericolosità sociale del proposto ai fini dell'applicazione della sorveglianza speciale: cfr. Cass. pen., sez. VI, ud. 27 giugno 2018, n. 41603.

<sup>91</sup> Cass. pen., sez. III, 19 maggio 2016, n. 40674.

<sup>92</sup> Cass. pen., sez. III, 14 marzo 2012, n. 27309; in termini, Cass. pen., sez. III, 10 febbraio 2016, n. 15097, secondo cui «la ragione di tale granitico orientamento va individuata nel fatto che la regola della preclusione processuale, in forza del principio del *ne bis in idem*, opera solo quando il provvedimento sia stato annullato in conseguenza di un controllo nel merito e non quando la perenzione della misura sia conseguenza di vizi puramente formali, salvi i casi in cui la legge espressamente disponga in modo diverso stabilendo una preclusione assoluta o condizionata alla reiterazione del provvedimento annullato o perento, con la conseguenza che, in presenza di vizi esclusivamente formali, vige la regola della possibile reiterazione del provvedimento e non il divieto di riproposizione della misura».

Tanto premesso in via generale, va annotato che il procedimento ha destato alcune perplessità di ordine costituzionale, che meritano un'analisi specifica.

Il questore, infatti, parrebbe adottare il provvedimento di D.A.SPO. a prescindere dal ricorrere del requisito dell'urgenza di cui all'art. 13, comma 3 Cost.

Inoltre, alla stregua dello stesso parametro di costituzionalità, potrebbe osservarsi che il provvedimento, lungi dall'essere *provvisorio*, ove convalidato è destinato a dispiegare la propria efficacia per l'intera (anche consistente) durata della misura.

Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 512 ha escluso la fondatezza della censura inerente al requisito dell'urgenza, osservando che il questore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha da valutare i presupposti di cui all'art. 13, comma 3 Cost., successivamente sindacati dal giudice della convalida<sup>93</sup>.

## 10. Il D.A.SPO. di gruppo

Con d.l. 22 agosto 2014, n. 119, conv. dalla l. 17 ottobre 2014, n. 146 ha introdotto il c.d. D.A.SPO. di gruppo.

In particolare, viene comminato il provvedimento interdittivo in confronto di coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico, in occasione o a causa di una manifestazione sportiva.

---

<sup>93</sup> Quest'argomento, invero, potrebbe non essere del tutto soddisfacente: oltre alla necessità, che è a dire indefettibilità sul piano operativo, la Costituzione richiede l'urgenza, da qualificarsi invece in termini di indifferibilità. In quest'ottica la necessità avrebbe un valore contenutistico (l'atto non può essere omesso); la necessità un valore temporale (dev'essere emesso immediatamente). Inoltre, leggendo il comma 3 in combinato disposto con la riserva di giurisdizione, la valutazione dell'urgenza pare parametrata all'esigenza dell'intervento straordinario dell'autorità di pubblica sicurezza e alla conseguente alterazione di un naturale ordine delle competenze che assegna il potere *de libertate* a regime all'autorità giudiziaria ordinaria. Tanto posto, nel vigente dispositivo sembra che il presupposto del potere del questore sia limitato alla sola *necessità*, senza che vi sia involta anche l'*urgenza*, determinandosi così un *vulnus* costituzionale. E a riprova di questo vizio può evocarsi un'interpretazione *ab absurdo*: ammesso che la valutazione del questore abbracci entrambi i requisiti prescritti dalla norma costituzionale, dovrebbe concludersi che, ritenendo il questore la misura *necessaria* ma *non urgente*, non potrebbe emanarla, pur essendo l'organo istituzionalmente – ed esclusivamente – a ciò deputato. È, insomma, la stessa assegnazione di un potere “a regime” all'autorità di pubblica sicurezza che pare confliggere con la Costituzione, la quale pare presupporre che il potere *de libertate* dell'autorità di pubblica sicurezza abbia carattere straordinario e vicario rispetto a una competenza ordinaria dell'autorità giudiziaria. Alla luce di queste considerazioni, si riterrebbe più coerente con la Carta l'attribuzione al questore di un potere di proposta, affidando la decisione al giudice ordinario, salva l'eventualità dell'adozione dell'atto in via straordinaria dall'autorità di pubblica sicurezza in caso di urgenza. Cfr. più diffusamente su queste obiezioni A. BONOMI – G. PAVICH, *op. cit.*, p.33.

Parte della dottrina ha sottolineato delle sofferenze costituzionali della fattispecie, in applicazione della quale si potrebbe «colpire nel mucchio», irrogando il divieto a chi si sia trovato «nel posto sbagliato al momento sbagliato»<sup>94</sup>.

In realtà, la disposizione non pare suscettibile di un'interpretazione foriera di una (illegittima costituzionalmente) responsabilità collettiva.

Il riferimento pare essere alla figura del concorso di persone *ex art. 110 c.p.*, sicché occorre provare per ciascun coautore l'appartenenza del fatto, sul piano materiale e psichico<sup>95</sup>.

Si valorizza piuttosto – correttamente – il contesto cooperativo di perpetrazione dell'episodio violento, che diviene così suscettibile di una valutazione unitaria e non atomistica, sicuramente del resto in via più rispondente alla realtà degli scontri di tifoserie.

Va, ad ogni modo, evitato di costruire una connivenza punibile, che sarebbe sicuramente contraria ai principi del nostro ordinamento<sup>96</sup>.

Il supremo consesso di giustizia amministrativa ha, in questo senso, sottolineato che occorre accertare i partecipi alle violenze, ma che tale accertamento va coerentemente condotto alla stregua del parametro del “*più probabile che non*”, sulla base di elementi di fatto.

Allo stesso orientamento ha aderito la Corte di cassazione, secondo cui ai fini dell'adozione del D.A.SPO. di gruppo è comunque necessario individuare il fatto integrante la partecipazione attiva del singolo destinatario della misura alle violenze “da stadio”.

Peraltro, le violenze di gruppo non vanno riguardate atomisticamente, perché si perderebbe così la visione d'insieme che permette di valorizzare la «forza di intimidazione e [...] la relativa impunità assicurata dalla presenza del gruppo, tanto più se organizzato».

Ad ogni modo, ciascun “concorrente” deve essere precisamente identificato ed essere riconosciuto responsabile, almeno sotto il profilo morale, delle condotte pericolose, non essendo ammissibile né una responsabilità collettiva<sup>97</sup>, né una responsabilità per fatto altrui.

---

<sup>94</sup> P. GARRAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi: qualche piccolo passo in avanti, ed un grosso passo indietro*, in *Diritto penale contemporaneo* 5 maggio 2015; v. anche E. VALENTINI, *op. cit.*, p. 82, che denuncia il contrasto del D.A.SPO. di gruppo con il principio di personalità della responsabilità penale. Ma sull'applicabilità di tale principio alle misure di prevenzione si rimanda a F. CONSULICH, *La sanzione senza preavviso*, cit., p. 23.

<sup>95</sup> Dottamente, Cass. pen., sez. II, 27 maggio 2016, n. 22266 esclude che la norma possa aver surrettiziamente introdotto nel nostro ordinamento un diritto penale d'autore sullo stile giuridico nazionalsocialista, fondato appunto sul *Taterbyp*). La Cassazione precisa altresì che la logica del D.A.SPO. di gruppo è inversa a quella dell'attenuante della “folla in tumulto”.

<sup>96</sup> Su tale rischio, v. F. D'URZO, *op. cit.*, p. 153. Si registra criticamente, sebbene la decisione appaia fondata invece su un ragionamento attento alla partecipazione dei singoli, l'affermazione di TAR Campania, sez. V, 28 luglio 2020, n. 3388 che parrebbe deporre nel senso di una responsabilità collettiva: «è quindi del tutto irrilevante l'accertamento delle specifiche responsabilità personali dei ricorrenti, tenuto conto che, come sopra osservato, il provvedimento gravato ha l'esclusiva natura di misura di prevenzione».

<sup>97</sup> Cass. pen., sez. II, 27 maggio 2016, n. 22266 afferma che, in materia di D.A.SPO. di gruppo, «va escluso che l'applicazione di una misura di prevenzione atipica quale l'obbligo di comparizione in occasione di manifestazioni

L'art. 6, comma 5 prevede inoltre che, nel caso di condotte di gruppo, la durata del DASPO a chi ne assume la direzione non può essere inferiore a tre anni. Nonostante la perplessità di parte della dottrina, non sembra revocabile in dubbio, attesa la lettera della legge, che la direzione si riferisce alle condotte e non già al gruppo in sé, sicché il trattamento più duro pare riservato non già al “capo *ultra*”, ma a chi abbia in concreto guidato l'azione antidoverosa.

### **11. Termini, revoca, modifica del D.A.SPO.**

Il D.A.SPO. e le prescrizioni eventualmente collegate non possono avere durata inferiore a un anno e superiore a cinque anni.

In caso di condotta di gruppo, la durata della misura non può essere inferiore a tre anni nei confronti di quanti abbiano disvelato nei disordini un ruolo direttivo.

Nei confronti della persona già destinataria di D.A.SPO. è sempre disposta la prescrizione di presentazione agli uffici di polizia e la durata del nuovo divieto e della prescrizione non può essere inferiore a cinque anni e superiore a dieci anni<sup>98</sup>.

L'obbligo di presentazione agli uffici di polizia è sempre applicata allorché, sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi, consti che l'interessato, già colpito da D.A.SPO., abbia violato il divieto. In tal caso, la durata del D.A.SPO. può essere aumentata fino a dieci anni.

Per i denunciati o condannati per i reati di cui all'art. 3, l. 13 ottobre 1975, n. 654 di cui alla l. 9 ottobre 1967, n. 962 e di cui all'art. 3 d.l. 26 aprile 1993, n. 122 la durata del D.A.SPO. è di cinque anni.

Per la reiterazione di violazioni del regolamento d'uso dell'impianto sportivo, infine, la forbice edittale si muove tra uno e tre anni<sup>99</sup>.

Essendo provvedimenti adottati *rebus sic stantibus*, laddove vengano meno o mutino le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione possono essere revocati o modificati<sup>100</sup>.

La Suprema Corte di cassazione ha chiarito che l'eventuale assoluzione per il reato-presupposto non implica la automatica decadenza del D.A.SPO., essendo all'uopo necessario un provvedimento di revoca da parte dell'autorità emanante<sup>101</sup>.

---

sportive, limitativa di primari beni di rilevanza costituzionale, possa essere fondata su una “responsabilità collettiva”, retaggio di trascorse, e non illuminate, epoche storiche e giuridiche.

<sup>98</sup> Cass. pen., sez. III, 8 luglio 2016, n. 5621 ha escluso che tale automatismo possa dare adito a q.l.c. Ad ogni modo, l'irrigidimento *ex lege* della misura non esime il giudice della convalida dal valutare i fatti adottati dal questore a sostegno del D.A.SPO. e la pericolosità sociale del prevenuto: Cass. pen., sez. III, 3 novembre 2016, n. 28067.

<sup>99</sup> Per un efficace specchio riassuntivo si rimanda alle Linee guida edite dalla Polizia di Stato già citate.

<sup>100</sup> La revoca questorile dispiega effetti *ex nunc*, permanendo la rilevanza penale di eventuali precedenti violazioni: Cass. pen., sez. III, 13 novembre 2014, n. 4914.

<sup>101</sup> Cass. pen., sez. VI, 5 marzo 2020, n. 9006, annotata da M. ARENA, *La misura del DASPO non decade automaticamente a seguito della sentenza irrevocabile di assoluzione*, in *Sistema penale*, 28 giugno 2020. Conforme Cass. pen., sez. III, 8 luglio 2016, n. 5623.

Oltre alla revoca, come visto, la legge abilita l'autorità questorile anche alla modifica del provvedimento. In questo senso, è ammesso dunque un inasprimento – tecnicamente, “aggravamento” – alla luce delle eventuali sopravvenienze. Si ritiene che la competenza si incardini nel questore autore dell'atto originario, anche in relazione a fatti occorsi in altra provincia.

Si riteneva che, trattandosi di provvedimento amministrativo, il D.A.SPO., anche in relazione alle prescrizioni di presentazione alla polizia, potesse essere modificato o revocato dal questore, senza alcun intervento dell'autorità giudiziaria<sup>102</sup>.

Tale orientamento è stato superato dalla giurisprudenza, secondo cui sulla misura limitativa della libertà personale è chiamato a decidere il GIP<sup>103</sup>.

Ancora, «l'art. 6, comma 8, L. 401/1989, consente al Questore di autorizzare l'interessato, per “gravi e comprovate esigenze”, a comunicare per iscritto allo stesso ufficio o comando di cui al comma 2, il luogo di privata dimora o altro diverso luogo, nel quale lo stesso interessato sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni agonistiche. Non si esclude in questi casi la possibilità da parte delle Forze di polizia di effettuare controlli presso il domicilio del soggetto, allorché quest'ultimo, per ipotesi, si trovi in un luogo in cui non vi siano uffici di p.s. o stazioni dei carabinieri operativi h 24. Le gravi e comprovate esigenze sono generalmente ricondotte alle necessità derivanti dalla sfera familiare o lavorativa, ovvero attinenti alle condizioni di salute dell'interessato»<sup>104</sup>.

L'art. 6, comma 8-*bis* prevede altresì che, decorsi tre anni dalla cessazione degli effetti del D.A.SPO., l'interessato possa ottenere una “riabilitazione”, ove abbia adottato condotte di ravvedimento operoso, quali la riparazione integrale del danno, la collaborazione con l'autorità di polizia o lo svolgimento di lavori di pubblica utilità, e ne risulti la buona condotta. Viene così conseguita la cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli del provvedimento.

La riabilitazione giova all'interessato in relazione all'eventuale maturazione della recidiva, di cui si è detto innanzi.

Pertanto, il legislatore vieta alle società sportive, giusta l'art. 8 del decreto legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2007, n. 41, di corrispondere qualsivoglia facilitazione, sovvenzione o contributo in favore di soggetti colpiti da D.A.SPO. per la durata d'efficacia del provvedimento e sino alla eventuale riabilitazione.

---

<sup>102</sup> Così, ad esempio, L. M. FLAMINI, *op. cit.*

<sup>103</sup> Cass. pen., sez. III, 15 giugno 2016, n. 24819. V. A. A. MOROMARCO, *Daspo, su modifica o revoca della misura decide l'ufficio del GIP*, in *Guida al diritto* 28/2016.

<sup>104</sup> *Linee guida* della Polizia di Stato, cit., p. 84. Corte cost. 23 aprile 1998 ha escluso la fondatezza della q.l.c. inerente alla competenza questorile – e non del giudice – ad autorizzare il minore a comunicare per iscritto allo stesso ufficio o comando di cui al comma 2, il luogo di privata dimora o altro diverso luogo, nel quale lo stesso interessato sia reperibile durante lo svolgimento di specifiche manifestazioni agonistiche.



Del pari è richiesta la riabilitazione ai fini della stipulazione, tra le società e i soggetti comunque destinatari di D.A.SPO., di contratti aventi ad oggetto la concessione dell'uso del marchio.

Infine, l'art. 6, comma 8-*ter* introduce una peculiare forma di D.A.SPO. aggravato, a carico dei condannati in via definitiva per delitti non colposi. In tale ipotesi, il questore, unitamente al provvedimento inibitorio, può imporre il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi di modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti in libera vendita in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti, non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici e altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi.

## **12. Violazione del D.A.SPO.: conseguenze**

Il legislatore ha presidiato il D.A.SPO. con lo strumento penale, contemplando – all'art. 6, comma 6, l. 13 dicembre 1989, n. 401 – un delitto a carico del contravventore della misura di prevenzione, sia semplice che con prescrizioni<sup>105</sup>.

La pena è della reclusione, per un periodo compreso tra uno e tre anni, cui si cumula la multa da mille a quarantamila euro. Alle stesse pene soggiace chi violi in Italia il divieto disposto dalle autorità di altro Stato membro dell'Unione europea.

La Corte di cassazione ha precisato che non integra il reato proprio in analisi il prevenuto che si rechi allo stadio per assistere a una partita di calcio di una società sportiva subentrata a quella le cui gare erano oggetto del D.A.SPO., frattanto fallita. Infatti, in tale ipotesi viene richiesta all'organo competente una nuova valutazione di pericolosità tarata sul nuovo contesto sportivo<sup>106</sup>.

Analogamente, nel caso di radiazione della squadra le cui partite erano state interdette, il prevenuto che non si presenti all'autorità di polizia non incorre nella violazione del precetto penale, e ciò quand'anche venga costituita altra società sportiva nella medesima comunità locale. In sostanza, la radiazione dal

---

<sup>105</sup> Per la violazione delle prescrizioni è sufficiente che l'autore non ottemperi all'obbligo di presentazione all'autorità di polizia, non essendo necessaria la prova della sua presenza nei luoghi oggetto d'interdizione: così App. Lecce, 26 gennaio 2016, n. 56.

<sup>106</sup> Cass. pen., sez. III, 17 ottobre 2018, n.16476. Conferma tale orientamento Cass. pen. Sez. III, 15 luglio 2020, n. 20869, secondo cui l'istanza di revoca del D.A.SPO. da parte del "bagarino", in caso di fallimento della società di cui aveva illegittimamente alienato i titoli di ingresso, merita un nuovo approfondimento alla luce del mutato contesto economico-sportivo.

campionato di calcio della società alle cui gare era stato vietato l'accesso implica la sostanziale cessazione di efficacia del D.A.SPO., non potendo questo automaticamente trasferirsi ad altra società sportiva, pur nata nella stessa città<sup>107</sup>.

La Suprema Corte ha escluso la violazione del D.A.SPO. nel caso in cui i tifosi attinti abbiano comunque guardato la partita da una terrazza privata prospiciente lo stadio. Infatti, il D.A.SPO. appare preordinato a evitare che il prevenuto possa avere contatti umani pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica (punto su cui mancava una motivazione dell'atto questorile), e non già ad impedire *tout court* al tifoso di guardare la partita<sup>108</sup>.

Non commettono il reato di cui all'art. 6, comma 6, l. 13 dicembre 1989, n. 401 i tifosi colpiti da D.A.SPO. presenti nei pressi dello stadio a distanza di sei ore dall'evento sportivo, essendo il divieto cronologicamente circoscritto all'evento sportivo e alle fasi ad esso più prossime, quali l'ingresso e il deflusso degli spettatori<sup>109</sup>.

La violazione sistematica del D.A.SPO. integra una pluralità di reati avvinti dalla medesimezza del disegno criminoso *ex art. 81 cpv. c.p.*<sup>110</sup>.

Va esente da pena, per forza maggiore, il prevenuto che non adempia all'obbligo di firma in ragione di impossibilità dovuta a condizioni di salute, e ciò quantunque non ne dia tempestiva comunicazione all'autorità di polizia. Infatti, la condotta penalmente sanzionata è la violazione del contenuto del provvedimento di D.A.SPO., configurando inammissibile *analogia in malam partem* la previsione di una concorrente e alternativa modalità di realizzazione del reato (in particolare: l'omesso avviso dell'impossibilità di presentazione)<sup>111</sup>.

Appare invece inescusabile il soggetto attinto da D.A.SPO. con prescrizioni che non si rechi presso l'autorità di polizia nel giorno indicato per la partita adducendo che essa era stata anticipata al giorno precedente. Laddove infatti il soggetto fosse stato a conoscenza della ricalendarizzazione, avrebbe dovuto ottemperare all'obbligo nel giorno della gara; ove non ne fosse stato al corrente, avrebbe dovuto ottemperarvi nel giorno originariamente previsto; e, se avesse saputo dell'anticipazione della partita dopo che essa era stata giocata, avrebbe dovuto darne comunque avviso all'autorità di polizia<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> Cass. pen., sez. III, 17 ottobre 2018, n. 3972.

<sup>108</sup> Cass. pen., sez. III, 11 luglio 2018, n. 43575.

<sup>109</sup> Cass. pen., sez. III, 28 settembre 2016, n.11914.

<sup>110</sup> Cass. pen., sez. VII, ud. 14 dicembre 2018, n. 2819/2019.

<sup>111</sup> Cass. pen., sez. III, 9 novembre 2020, n. 31178.

<sup>112</sup> Cass. pen., sez. VII, ud. 27 settembre 2019, n. 338/2020.

### 13. Il D.A.SPO. giudiziario

L'art. 6, comma 7, l. 13 dicembre 1989, n. 401 statuisce che il giudice, allorché condanni l'imputato per violazione del D.A.SPO. o comunque per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, ovvero nei luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che assistono o partecipano all'evento, dispone altresì un D.A.SPO. con prescrizioni della durata compresa tra i due e i dieci anni. Peraltro, la misura è immediatamente efficace, quantunque la sentenza penale non sia ancora passata in giudicato. Neppure la sospensione condizionale e il patteggiamento incidono sull'immediata efficacia del D.A.SPO.

Alla luce di queste considerazioni, si può desumere che il legislatore abbia voluto apprestare una risposta, anche giudiziaria, immediata a fronte di illeciti penali di ambito sportivo.

Se ne può anche inferire che il D.A.SPO. giudiziario resta una misura di prevenzione di natura amministrativa, sebbene pronunciata dal giudice penale in connessione con l'accertamento di un fatto-reato.

Questa ricostruzione è confortata, anzitutto, dalla simmetria di questa misura con quella del questore; ma anche dall'immediata efficacia del provvedimento giudiziale, che sarebbe incostituzionale se rappresentasse un'anticipazione di pena rispetto al definitivo accertamento della responsabilità penale.

Come, del resto, una qualificazione in termini cautelari non appare convincente, tenuto conto della tipologia di valutazioni compiute dal giudicante e della sede dell'adozione del provvedimento.

Analoga conclusione pare di potersi raggiungere riguardo al D.A.SPO. che il giudice penale può emanare unitamente ai provvedimenti di remissione in libertà conseguenti a convalida di fermo e arresto o di concessione della sospensione condizionale della pena a seguito di giudizio per reato commesso durante o in occasione di manifestazioni sportive.

Quest'opinione pare confortata dalla Suprema Corte di cassazione<sup>113</sup>, nonché da autorevole dottrina<sup>114</sup>, che hanno qualificato anche il D.A.SPO. giudiziario in termini di misura di prevenzione atipica.

### 14. L'arresto in flagranza differita

L'art. 8 l. 13 dicembre 1989, n. 401, nel richiamare le norme del codice di rito penale per l'arresto in flagranza con riguardo ai fatti di violenza "da stadio", facoltizza la misura precautelare in discorso anche per la violazione del D.A.SPO., anche senza prescrizioni.

---

<sup>113</sup> V. Cass. pen. Sez. III, 1 ottobre 2007, n. 4070, secondo cui «le prescrizioni in ordine al divieto di accedere ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive ai sensi dell'art. 8 della Legge n. 401 del 1989, hanno natura, sia pure atipica, di misura di prevenzione la quale, in luogo di trovare la sua sede naturale nel provvedimento del questore, è applicata dal giudice nell'immediatezza dei fatti in sede di convalida dell'arresto o di patteggiamento susseguente al giudizio direttissimo, indipendentemente dal fatto che abbia formato oggetto di accordo tra le parti» (CED Cassazione 2008).

<sup>114</sup> A. BONOMI – G. PAVICH, *op. cit.*, p. 4.

Si è voluto così riconoscere alle Forze di polizia un precipuo potere di polizia giudiziaria, di carattere attuo, allo scopo di neutralizzare immediatamente la violazione del provvedimento interdittivo<sup>115</sup>.

Peraltro, tenuto conto della natura esecutoria dei provvedimenti di polizia *ex art. 5 TULPS*, sarebbe stato sostenibile un intervento coercitivo rivolto a garantire piena esecuzione alla disposizione del questore.

Per le violenze in occasione di manifestazioni sportive e per la violazione del D.A.SPO., quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto.

Si tratta di un caso di arresto con flagranza differita, che presenta *ratio* complessa.

Da un canto permette di svolgere più approfondite valutazioni in ordine alle responsabilità penali per fatti “da stadio”, che, per verificarsi in contesti di massa, potrebbero essere difficilmente accertabili *in continenti*, col rischio di coinvolgimento di persone estranee ai fatti.

Dall'altro, lo stesso contesto “di massa” rende difficoltoso – se non rischioso per l'ordine pubblico – l'intervento delle Forze di polizia, sicché può ritenersi che l'arresto in flagranza differita obbedisca anche ad esigenze di carattere operativo connotanti l'azione della polizia giudiziaria.

L'istituto della flagranza differita, come noto, ha suscitato importanti interrogativi di costituzionalità<sup>116</sup>, presumendo *ex lege* una condizione di necessità e di urgenza al di fuori della flagranza, ciò che potrebbe consentire la tempestiva attivazione dell'autorità giudiziaria. Sicché, potrebbe dubitarsi della sua compatibilità con l'art. 13, comma 3, Cost.

In proposito, peraltro, la Corte di cassazione ha ritenuto manifestamente infondata «in relazione all'art. 13, comma terzo, Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma primo-*ter*, della legge 13 dicembre 1989 n. 401, nella parte in cui esso consente alla polizia giudiziaria di eseguire l'arresto non nell'immediatezza del fatto, stante la ragionevolezza della previsione che, per effetto di fenomeni eccezionali, giustifica la possibilità di eseguire l'arresto, entro limiti spazio-temporali ben definiti, di persone identificate come autori di un reato sulla base di elementi documentali pur sempre raccolti e acquisiti fin dal momento dell'oggettiva realizzazione del reato»<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Ivi, p. 13.

<sup>116</sup> *Ex multis*, D. LACCHI, *Arresto in flagranza e giudizio di convalida*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2005.

<sup>117</sup> Cass. pen., sez. VI, 18 aprile 2007, n. n. 17178 (massima tratta da CED Cassazione).

## 15. Natura giuridica del D.A.SPO.

La natura giuridica del D.A.SPO. ha suscitato gli interrogativi della dottrina e della giurisprudenza.

Due le tesi che si contendevano il campo.

Secondo un primo orientamento, la misura avrebbe carattere interdittivo, salva invece la vocazione preventiva delle eventuali prescrizioni che l'accompagnassero<sup>118</sup>.

Per prevalente e condivisibile impostazione, invece, il D.A.SPO., anche senz'obbligo di firma, è una misura di prevenzione "atipica"<sup>119</sup> (in quanto non contemplata nel codice antimafia ma rinvenibile in leggi speciali).

Si esclude, comunque, che il provvedimento abbia finalità sanzionatoria, del tutto estranea al diritto di polizia<sup>120</sup>, e – *a fortiori* – carattere penale.

Non ha qualificazione penale nel diritto interno, stante il rigoroso criterio formale di identificazione del reato<sup>121</sup>; ma non sembrerebbe rivestire tale qualificazione neppure giusta la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In questo senso milita la giurisprudenza della Corte EDU<sup>122</sup>, che, con riferimento all'analoga legislazione croata e citando quella italiana, ha escluso che la misura interdittiva in analisi sia riconducibile alla "materia penale" in base ai criteri *Engel*<sup>123</sup>. E ciò sia «per l'applicabilità della misura indipendentemente da una condanna penale, sia anche per la finalità prevalente della misura, consistente nella creazione di un ambiente che prevenga comportamenti violenti o pericolosi a protezione dell'ordine pubblico e degli altri spettatori, sia infine per la mancanza di afflittività, non consistendo in una privazione della libertà o in una imposizione di obbligazione pecuniaria»<sup>124</sup>.

---

<sup>118</sup> Così Cass. pen., SS. UU., 12 novembre 2004, n. 44273.

<sup>119</sup> Atteso il principio di tipicità degli atti amministrativi, vieppiù allorché si tratti di misure particolarmente invasive come il D.A.SPO., parrebbe più opportuno discorrere di misura "speciale" o "settoriale". Ravvisa l'atipicità della misura L. M. FLAMINI, *op. cit.*, anche nella circostanza che la misura interessa destinatari che, al di fuori dello specifico contesto sportivo, non sono connotati da pericolosità sociale e risultano estranei a circuiti criminali. Cfr. anche C. INSARDA', *Natura interdittiva atipica del D.A.SPO.*, in *Guida al diritto* 7-8/2020.

<sup>120</sup> Cons. St., sez. III, 4 febbraio 2019, n. 866. *Contra*, M. D'ARIENZO, *op. cit.*, p. 4, parla di «finalità preventiva-punitiva», nonché E. FOLLIERI, *op. cit.*, secondo cui – con una riflessione sul D.A.SPO. urbano estensibile al D.A.SPO. *tout court* – «si è in presenza di provvedimenti di polizia aventi natura sanzionatoria, con la conseguenza che vanno applicate le norme di cui all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo l'interpretazione data dalla Corte europea di Strasburgo». Analogamente, valorizzando la gli *Engel criteria* della funzione della misura e – soprattutto – della sua afflittività, A. MANNA, *op. cit.*, pp. 199 ss. Come si vedrà, per vero, nel caso *Serazyn* la Corte EDU negherà l'appartenenza del D.A.SPO. alla *matière pénale*.

<sup>121</sup> Suggestisce, per evitare una truffa delle etichette, di trasformare le misure *ante delictum* in misure di sicurezza A. MANNA, *op. cit.*, 211.

<sup>122</sup> Corte EDU, sez. I, 8 novembre 2018, ric. n. 19120/15 Serazin c. Croazia

<sup>123</sup> Conforme Cons. St., sez. III, 24 maggio 2020, n. 4033. *Contra* Cass. pen., sez. II, 27 maggio 2016, n. 22266, secondo cui la misura sarebbe parapenale, con applicazione dello statuto garantistico convenzionalmente conforme.

<sup>124</sup> Cons. St., sez. III, 4 febbraio 2019, n. 866.

Per vero, non mancano autori che inclinano – ma il ragionamento vale in generale per tutte le misure di prevenzione – per il carattere penale del D.A.SPO.

È particolarmente acuta l'osservazione secondo cui la dicotomia amministrativo/penale si risolve in un approccio «schizoide», preordinato a negare applicazione ai principi costituzionali in materia penale<sup>125</sup>.

Altri autori, per contro, ritengono che – nonostante alcune tangenze col sistema penale – molteplici restano le differenze, soprattutto sul piano teleologico, non avendo le misure di prevenzione carattere retributivo<sup>126</sup>.

In realtà, non pare potersi negare come, mai come in questo caso, l'interpretazione giuridica appaia condizionata dalle opzioni culturali di fondo dell'interprete.

Ed invero, una fedeltà al dato positivo parrebbe condurre a qualificare il D.A.SPO. come misura di prevenzione, estranea al sistema penale e – dunque – sottratta alle relative garanzie.

Un “penalista civile”, per rievocare una definizione di Mario Sbriccoli<sup>127</sup>, per contro, andando oltre una lettura formale (ma non formalistica), addivene invece a conclusioni specularmente opposte, ritenendo la costruzione dommatica stessa dell'istituto una truffa delle etichette<sup>128</sup>.

Non si nasconde che si privilegia il primo orientamento, senza disconoscere l'elevato valore della funzione critica del diritto penale come “scienza del limite”.

Sebbene infatti ben possano essere mosse critiche all'assetto (e anzi all'esistenza) delle misure di prevenzione – e tra esse del D.A.SPO. –, neppure sembra revocabile in dubbio la strutturale e ontologica differenza di queste rispetto al reato, quanto a presupposti e finalità, tali da giustificarne diversa natura giuridica e, conseguentemente, diverso regime.

In questo senso, d'altronde, si ritiene che non casualmente depongano sia la giurisprudenza costituzionale che quella europea.

## 16. Il D.A.SPO. urbano

Il “decreto Minniti” ha codificato la nozione di sicurezza integrata e di sicurezza urbana.

Superando la concezione della sicurezza urbana come *species* della sicurezza pubblica, la nuova disciplina la costruisce un bene giuridico ampio e composito, comprensivo di una pluralità di concorrenti interessi pubblici.

In questa prospettiva, la sicurezza urbana è intesa come il «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città», risultante da una sommatoria di interessi pubblici gravitanti sulla città.

---

<sup>125</sup> G. BALBI, *op. cit.*, p. 509.

<sup>126</sup> F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto*, cit., p. 9.

<sup>127</sup> M. SBRICCOLI, *op. cit.*, p. 494.

<sup>128</sup> Cfr. S. MOCCIA, *Le misure di prevenzione: un esempio paradigmatico di truffa delle etichette*, in *Penale*, 11 gennaio 2021.

Il legislatore rievoca, come elementi costitutivi della sicurezza urbana, l'urbanistica, l'eliminazione dei fattori di marginalità, la sicurezza pubblica, la promozione della legalità, la coesione sociale.

È, dunque, perseguendo siffatti interessi pubblici, nel rispetto delle distinte competenze istituzionali, anche in via coordinata (integrata), che viene assicurata la sicurezza urbana.

Sicché, la sicurezza integrata, come «insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali», rappresenta null'altro che la filosofia d'azione per il conseguimento della sicurezza *lato sensu* intesa, di cui declinazione nella città è la sicurezza urbana.

Tra le misure deputate alla cura della sicurezza urbana, nel suo frammento riferibile alla sicurezza pubblica, assume centrale rilievo il c.d. D.A.SPO. urbano, contemplato dagli artt. 9, 10, 13 e 13 *bis* del “decreto Minniti”<sup>129</sup>.

La logica che presiede al D.A.SPO. urbano è di allontanare da luoghi sensibili soggetti controindicati, mutuando lo schema adottato dal legislatore del 1989 per le manifestazioni sportive<sup>130</sup>.

Viene anzitutto predisposta una tutela rafforzata per le «aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze».

La violazione delle regole di fruizione<sup>131</sup> di tali spazi determina l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100 ad euro 300. Contestualmente alla sanzione, viene altresì imposto un ordine di allontanamento.

L'ordine di allontanamento è altresì intimato a coloro che siano colti, nei luoghi sensibili sopradetti, in stato di manifesta ubriachezza, a commettere atti contrari alla pubblica decenza, a svolgere attività di commercio abusivo ovvero di parcheggiatore o guardiamacchine abusivo.

---

<sup>129</sup> M. F. CORTESI, *D.A.SPO. urbano (provvedimenti a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano)*, in *Digesto delle discipline penali*, Torino, 2018; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.SPO. urbano”. Da una governance multilivello al rischio di una... “repressione multilivello”*, in *Diritto penale contemporaneo* 5/2017, pp. 175 ss.; L. M. DI CARLO, *Prime riflessioni sul c.d. “Daspo urbano”*, in *Federalismi* 17/2017.

<sup>130</sup> G. AMATO, *Daspo urbano implementato e più divieti di accesso*, in *Guida al diritto* 4/2019, pp. 71 afferma che ratio dell'istituto è contrastare «una delle cause del degrado ambientale delle città [...], rappresentato dall'abbandono di alcune aree, fondamentali per la soddisfazione delle esigenze dei cittadini; non solo di mobilità, ma di fruizione in senso lato. È un abbandono attestato dall'occupazione di queste aree da parte di soggetti che vi stazionano, magari svolgendo attività abusive o moleste, accentuando il disagio e il senso di incertezza della cittadinanza. Ed è proprio per contrastare tale “occupazione” che è stato introdotto lo strumentario contenuto nell'art. 9 [...]».

<sup>131</sup> G. AMATO, *Daspo urbano implementato e più divieti di accesso*, cit., p. 72 osserva che, a fini di determinatezza, sarebbe necessario fossero specificate le regole di fruizione dei luoghi sensibili tutelati.

La competenza è assegnata al sindaco; quantunque non sia chiarita la veste in cui in cui l'organo di vertice del Comune è chiamato ad operare, può ritenersi che – vertendosi in materia di sicurezza pubblica – esso agisca come ufficiale di Governo<sup>132</sup>.

Nei casi di reiterazione delle condotte richiamate, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree interessate, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.

Per il caso di violazione del D.A.SPO. urbano è prevista una fattispecie contravvenzionale, punita con l'arresto da sei mesi a un anno.

Nel caso il destinatario sia soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in sede di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio, la misura non può avere durata inferiore dodici mesi né superiore a due anni.

Per questa sola ultima tipologia di D.A.SPO. urbano è prevista la convalida da parte del GIP, in ossequio alle garanzie previste dall'art. 13 Cost.

La previsione in commento sembrerebbe essere incoerente con i principi in materia di D.A.SPO. “tradizionale”: la convalida è infatti prevista soltanto allorché il questore prescriva il c.d. obbligo di firma, mentre si ritiene che per il mero divieto d'accesso, che limiterebbe il diritto di circolazione, non operi la riserva di giurisdizione<sup>133</sup>.

Anche la pena aumenta nel caso di violazione del D.A.SPO. da parte di soggetto condannato: la forbice edittale dell'arresto passa da uno a due anni, con un raddoppio sia nel minimo che nel massimo della sanzione.

Va altresì osservato che legge rimette a regolamenti di polizia urbana la determinazione di ulteriori luoghi cui estendere l'ambito obiettivo di applicazione del D.A.SPO. urbano. Possono essere, in particolare, destinatari di siffatta protezione: presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico. Questo concorso di fonte sub-primaria sembrerebbe suggerire che la misura

---

<sup>132</sup> R. CORNELLI, *op. cit.*, p. 11, stigmatizza la valorizzazione del sindaco-sceriffo da parte del decreto Minniti.

<sup>133</sup> Sottolinea questa incoerenza di fondo del legislatore, che assoggetta misure contenutisticamente omologhe a regimi diversi, M. PORRICOLO, *Il d.l. “Minniti” sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3 novembre 2018. *Contra*, in senso specularmente opposto, E. FOLLIERI, *op. cit.*, secondo il quale invece il D.A.SPO. urbano esigerebbe *tout court* la convalida del giudice ordinario. Ma quest'opinione non dà conto delle ragioni del discostamento dalle pur richiamate tralattizie cadenze ermeneutiche espresse con riferimento al D.A.SPO. “sportivo”, che – ove manchino le cc.dd. prescrizioni – si ritiene incidere sulla libertà di circolazione, e non invece su quella personale, *ex art. 13 Cost.*

non incida sulla libertà personale, presidiata da riserva di legge assoluta, ma sulla sola libertà di circolazione, ex art. 16 Cost.

In questo senso, si rammenta che la disposizione sul D.A.SPO. urbano rinvia all'art. 6 l. 13 dicembre 1989, n. 401, commi 2-*bis*, 3 e 4, ma non al comma 2, laddove si contempla il potere questorile di imporre ulteriori prescrizioni (*id est*: l'obbligo di firma) al prevenuto.

Va osservato, infine, che Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195<sup>134</sup>, ha scrutinato la legittimità costituzionale dell'estensione ai presidi sanitari del campo di applicazione del D.A.SPO. urbano<sup>135</sup>. A fronte della doglianza regionale di lesione dell'art. 32 Cost. – e, indirettamente, delle competenze regionali in materia di sanità – la Corte ha suggerito un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo la quale l'accesso ai presidi ospedalieri è sempre consentito in caso di bisogni di carattere medico.

Sul fronte giurisprudenziale, constano sinora due pronunce in materia di D.A.SPO. urbano o – come viene chiamato con altro acronimo – D.AC.UR. (divieto d'accesso urbano).

Una prima pronuncia<sup>136</sup> afferisce a un provvedimento del questore di Pavia, che aveva colpito un mendicante uso a far la questua su un marciapiede cittadino.

Il TAR lombardo rilevava che i presupposti «provvedimenti adottati dalla Polizia Locale del Comune di Pavia si limita[va]no ad evidenziare che il ricorrente ha occupato il marciapiede, chiedendo la questua, precisando che tale comportamento avrebbe impedito la fruizione dello spazio pubblico», ciò che si appalesa come una motivazione carente, generica e del tutto apodittica.

Analoga censura veniva ribadita per l'atto questorile, basato «sulla mera rilevazione della reiterazione delle condotte contestate dal Comune».

La seconda decisione, del giudice amministrativo marchigiano<sup>137</sup>, afferiva invece all'esercizio del meretricio con modalità tali da limitare l'accessibilità dell'area ed incidere sulla sicurezza stradale. In questo senso, argomenta anzitutto il collegio che è «irrelevante anche il fatto che la prostituzione non costituisca reato, poiché non è tale attività ad essere stata vietata, ma i modi con cui essa viene svolta e che possono mettere in pericolo i valori giuridici che le norme vogliono invece tutelare», confermando il divieto anche in ragione dei cinque ordini di allontanamento disattesi dalla ricorrente, che peraltro non li aveva fatti segno di tempestiva impugnazione.

---

<sup>134</sup> In tema A. CISTERNA, *Si al Daspo urbano nei «presidi sanitari» se non ci sono cure*, in *Guida al diritto* 40/2019, pp. 25 ss.

<sup>135</sup> G. AMATO, *Daspo urbano implementato e più divieti di accesso*, in *Guida al diritto* 4/2019, pp. 71 rammenta come l'estensione dell'ambito obiettivo d'applicazione dell'istituto ai presidi sanitari abbia avuto luogo con d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv., con modifiche, dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132.

<sup>136</sup> TAR Lombardia (Milano), sez. I, 11 novembre 2019, n. 2360.

<sup>137</sup> TAR Marche, 1° giugno 2021, n. 460.

## **17. Il D.A.SPO. urbano per la prevenzione di reati in materia di stupefacenti**

Nei confronti delle persone che abbiano riportato una o più denunce o siano state condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in un pubblico esercizio di somministrazione di cibi o bevande, il Questore, valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia, può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi.

Il divieto non può avere durata inferiore ad un anno, né superiore a cinque ed è disposto individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto.

Il D.A.SPO. è, in questo caso, orientato a prevenire il fenomeno dello spaccio di stupefacenti in luoghi sensibili, anche per la presenza di minori. Il questore, sulla base di un giudizio prognostico di pericolosità per la sicurezza pubblica, inibisce l'accesso a tali luoghi al prevenuto.

La misura può essere adottata anche in confronto di minori.

In ragione della congiunzione “e” utilizzata dal legislatore, potrebbe ritenersi che l'autorità di pubblica sicurezza non possa adottare il provvedimento che in presenza di accertamenti giudiziari e di polizia.

Dovrebbe, per contro, alla luce delle finalità preventive del D.A.SPO., opinarsi nel senso della sufficienza dei soli accertamenti di polizia, pervenendo così a una lettura correttiva del dato testuale.

Il questore, nei confronti dei soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva, può altresì disporre, per la durata massima di due anni, una o più delle seguenti misure:

- a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata;
- b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza;
- c) obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.

Trova applicazione, in questo caso, la procedura di convalida del GIP prevista per l'ipotesi di prescrizioni accessorie al D.A.SPO. tradizionale, nel rispetto dell'art. 13, comma 3, Cost.

La violazione di questa tipologia di D.A.SPO. urbano è punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro. A differenza, dunque, del D.A.SPO. orientato al decoro e alla

fruizione dei luoghi, in quest'ipotesi si contempla una figura delittuosa, con un significativo incremento sanzionatorio.

Nei casi di condanna per i reati di cui al comma 1 commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'imposizione del divieto di accedere in locali pubblici o pubblici esercizi specificamente individuati.

### **18. Il D.A.SPO. per la prevenzione di disordini in esercizi pubblici o locali di pubblico trattenimento**

Nei confronti delle persone denunciate negli ultimi tre anni o condannate, anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'articolo 604-*ter* del codice penale, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa.

Dunque, vi sono due presupposti alternativi:

- a) La denuncia o condanna per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi;
- b) La denuncia o condanna per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati *ex art. 604 ter c.p.* (finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità).

Come può osservarsi, solo nell'ipotesi *sub a)* vi è una connessione almeno cronologica con disordini presso pubblici esercizi o locali di pubblico spettacolo. Nell'ipotesi *sub b)*, è la stessa tipologia di crimine a costituire presupposto della misura, ferma l'esigenza (comune – deve ritenersi – ad ambedue le fattispecie) di saggiare in concreto la pericolosità per la sicurezza pubblica del prevenuto.

In consonanza col modello “sportivo” originario, il questore può prescrivere la presentazione presso uffici o comandi di polizia, ferma la necessità di convalida del GIP.

La violazione dei divieti e delle prescrizioni è punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro.

La formulazione della disposizione, non superabile in sede interpretativa, parrebbe pretendere la congiunta violazione del divieto e della prescrizione. Sarebbe dunque utile un intervento ortopedico finalizzato a sostituire alla congiunzione “e” la disgiuntiva “o”.

## 19. Conclusioni

Appare innegabile che il D.A.SPO. sta conoscendo un'estensione notevole, che dallo stadio dalle zone ad esso contigue giunge sino alle aree urbane sensibili.

Questa avanzata – si tenterà di comprendere quanto inarrestabile – si giustifica in ragione della natura del D.A.SPO.

Una misura “governamentale”, che preserva spazi, interdicendoli a corpi. Secondo parte della dottrina «esonera le forze di polizia dal controllo del territorio e riversa sul cittadino pericoloso il dovere di autoesclusione»<sup>138</sup>.

Si tratta, al fondo, di un provvedimento profondamente corporeo, antico, che chiama in causa il tradizionale strumento del bando, nel perseguimento della «Città ideale immaginata dal nuovo potere securitario»<sup>139</sup>.

È una bonifica realizzata con l'allontanamento del prevenuto, che viene così neutralizzato.

Queste notazioni critiche, comunque, non bastano a screditare l'istituto.

Il D.A.SPO. adempie la funzione di interdire aree sensibili a persone socialmente pericolose, tutelando così l'ordine pubblico e la sicurezza, ed è quindi irrinunciabile nella sua dimensione preventiva.

Tuttavia, come è stato autorevolmente osservato, le istituzioni non possono adottare una strategia meramente reattiva e parapenale, dovendo invece compensare la prevenzione situazionale con quella comunitaria.

Diviene così cruciale costruire percorsi di integrazione, sempre più negletti in concomitanza col declino del welfare state.

Il venir meno della sicurezza sociale si è riflette sulla tenuta della sicurezza pubblica: la risposta non può concentrarsi solo l'effetto, dimenticando la causa<sup>140</sup>.

In questa logica, il D.A.SPO. risponde a un corno del dilemma, ma è soprattutto all'altro, all'esigenza di sicurezza sociale e al bisogno di comunità, che lo Stato dovrebbe (tornare a) corrispondere.

---

<sup>138</sup> A. CISTERNA, *Applicabile il Daspo per gli atti all'estero dei tifosi italiani*, in *Guida al diritto* 29/2019, p. 49.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> Sottolinea la connessione tra tramonto del *welfare state* e politiche securitarie M. E. CASSANO, *Il decreto Salvini, tra istanze preventive e modelli repressivi*, in *Questione giustizia*, 29 ottobre 2019. Pur apprezzando le finalità del decreto Minniti, C. FORTE, *op. cit.*, evidenzia come alla prevenzione situazionale andrebbe affiancata una strategia di prevenzione comunitaria. Parzialmente difforme, L. M. DI CARLO, *op. cit.* ritiene che il decreto Minniti rappresenti una prima svolta verso un modello di prevenzione complesso, aperto al dialogo tra i diversi livelli di governo.

Non è casuale che Franco Bricola, già al convegno di Alghero, avesse tratteggiato una prevenzione sociale «alternativa» fondata sugli artt. 2, 3, comma 2, 38, 30 e 32 Cost., rivolta a rimuovere le disparità sociali e a favorire l'inserimento dei cittadini nel tessuto comunitario<sup>141</sup>.

Si tratta della c.d. prevenzione remota o indiretta, che farebbe così cessare il «comodo alibi attraverso il quale lo Stato si sottrae ai suoi compiti sociali e di riforma».

Più recentemente, anche Ettore Gallo osservava come, da una parte, la difesa sociale oggi, in ambiente costituzionale, debba valere «come difesa della comunità nella sua essenza pluralistica e non più come tutela delle classi detentrici del potere; e, dall'altra, [come] l'idea di prevenzione, proprio perché non può essere emarginante nei confronti di taluni ceti sociali, coinvolge l'aiuto solidaristico al deviante per il suo reinserimento, e l'impegno a por mano a quelle riforme radicali che, incidendo nel tessuto sociale, contribuiscono a rimuovere le cause criminogene»<sup>142</sup>.

Quest'ultimo Autore ammetteva come – anche in ragione dei ritardi dello Stato nell'attuazione del programma costituzionale – resti necessario conservare anche la difesa sociale in chiave coercitiva; ma nell'ottica di superarla, in nome dei preminenti valori costituzionali.

Questa via, per vero, con la consistente riduzione del *welfare state*, pare sia stata piuttosto inibita da un modello neoliberista che ha riguardato la prevenzione solo in termini coercitivi, senza saperne (o volerne) leggere il *volet* sociale<sup>143</sup>.

Una sapiente mediazione tra prevenzione securitaria e sociale pare, dunque, la posizione più razionale del dibattito sull'annoso tema delle misure di prevenzione, in quanto ispirata a sano realismo, senza tuttavia trascurare l'orizzonte finalistico che la Carta, nel suo volto più moderno, dischiude all'interprete<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> F. BRICOLA, *op. cit.*, pp. 74 ss.

<sup>142</sup> E. GALLO, *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XX, Roma, 1990, p. 2.

<sup>143</sup> In questo senso, F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, cit.

<sup>144</sup> Merita citazione l'opinione di F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, cit., secondo il quale «Senza voler scomodare il riferimento a politiche sociali di integrazione e rimanendo al solo ambito del diritto pubblico, in chiave di razionalità di scopo è ovvio pensare che la più efficiente profilassi, soprattutto rispetto ai fenomeni criminali più temuti (terrorismo, associazioni mafiose), si compia sul piano dell'intelligence e delle investigazioni preventive, piuttosto che attraverso obblighi o divieti di soggiorno, con il corredo di prescrizioni variegato o ammonizioni a tenere condotte conformi alla legge».