

D.L. 22 agosto 2014, n. 119

Il Consiglio dei Ministri, durante la seduta dell'8 agosto 2014, ha discusso ed approvato il D.L. 22 agosto 2014, n. 119, successivamente convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 17 ottobre 2014, n. 146.

Prima parte: 1-Introduzione, 2.1-Modifiche alla disciplina del Daspo.

Seconda parte (nel precedente numero): 2.2-Modifiche alla disciplina del Daspo, 3-Applicazione del Daspo in occasione di condotte reiterate, 4-Striscioni negli stadi, 5-Divieto di agevolazioni nei confronti di soggetti destinatari del Daspo, 6-Finanziamento dei costi sostenuti per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Terza parte (in questo numero): 7-Il divieto di trasferta, 8-Estensione della facoltà di arresto in flagranza "differita", 9-Misure di prevenzione, 10-Semplificazione delle procedure amministrative di adeguamento degli impianti, 11-Semplificazione delle procedure d'ingresso per minori, 12-Frodi nelle competizioni sportive.

di Maurizio Taliano

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTRASTO A FENOMENI DI ILLEGALITÀ E VIOLENZA IN OCCASIONE DI MANIFESTAZIONI SPORTIVE (III PARTE)



Maurizio TALIANO, Ten. Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, è docente presso il 2° Reggimento Allievi Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri di Velletri. È cultore della materia "Diritto di polizia" ed ha svolto corsi anche nelle materie "Polizia militare" e "Diritto internazionale dei diritti umani" applicato alle attività istituzionali delle Forze di polizia.



7. Il divieto di trasferta

Alla legge 401/89 è stato inserito l'art. 7-bis.1 che disciplina il cosiddetto "divieto di trasferta". In caso di gravi episodi di violenza commessi in occasione di competizioni riguardanti il gioco del calcio, **il Ministro dell'interno, quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, può disporre, con proprio decreto, il divieto, per una durata non superiore a due anni, di apertura del settore ospiti degli impianti sportivi in cui si svolgono gli incontri di calcio**¹ individuati in relazione al pericolo di turbativa dell'ordine pubblico. Con lo stesso decreto il Ministro dispone il **divieto di vendita di titoli di accesso ai medesimi impianti sportivi nei confronti dei residenti della provincia delle squadre ospiti interessate**. Trattasi di provvedimento discrezionale di competenza del Ministro in qualità di responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica nazionale che dovrà essere adeguatamente motivato da precedenti situazioni in cui siano accaduti episodi di violenza e permanga, in futuro, la concreta possibilità del verificarsi delle situazioni comportanti la minaccia e la turbativa dell'ordine pubblico.

Tali provvedimenti si aggiungono a quelli già prima previsti dall'art. 7-bis che consentono al Prefetto, a decorrere dal 25 aprile 2003, il differimento o divieto di manifestazioni sportive ad altra data ritenuta idonea ovvero, in situazioni connotate dalla permanenza del pericolo di grave turbativa, il divieto dello svolgimento di manifestazioni sportive per periodi ciascuno di durata non superiore ai trenta giorni². Tale ipotesi troverà quindi applicazione quando il pericolo di turbativa dell'ordine pubblico rimane circoscritto territorialmente a livello provinciale.

Entrambi i provvedimenti amministrativi di divieto devono trovare adeguata motivazione, per quanto riguarda la durata e l'estensione della misura interdittiva, in modo da giustificare la sussistenza dell'urgenza e della incombente necessità (Cass. pen., sez. III, 30 marzo 2009, n. 13743; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 13 maggio 2010, n. 4848).

8. Estensione della facoltà di arresto in flagranza "differita"

L'operatività dell'art. 8 della legge 401/89, che disciplina la facoltà di arresto in flagranza differita³, è ora estesa anche al reato di cui

¹ Il provvedimento riguarda esclusivamente gli impianti destinati agli incontri calcistici.

² Il provvedimento prefettizio di differimento dello svolgimento di manifestazioni sportive deve essere motivato da urgenti e gravi necessità pubbliche connesse allo svolgimento di manifestazioni sportive, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato, per la circostanza, da rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali e del CONI.

³ L'istituto giuridico fu introdotto dall'art. 1 del D.L. 20 agosto 2001, n. 336 "Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 19 ottobre 2001, n. 377, in un primo momento sostituito da un'ipotesi speciale di fermo (art. 384 c.p.p.), successivamente reintrodotta nel 2003 per prevenire fenomeni di particolare aggressività da parte delle tifoserie, consumatesi in quel biennio.

La norma attualmente considera comunque in stato di flagranza, ai sensi dell'art. 382 del c.p.p., colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto.

La disposizione di eseguire l'"arresto differito", qualora non sia possibile procedere con immediatezza all'arresto per ragioni di sicurezza o

all'art. 2, co. 1, del D.L. 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205. La norma sanziona chi, in pubbliche riunioni, compie manifestazioni esteriori od ostenta emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'**incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi**.

9. **Misure di prevenzione**

È stata estesa la possibilità, da parte dell'autorità giudiziaria, di applicare misure di prevenzione personali di cui al capo II del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, alle persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base dell'accertata partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del Daspo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero **l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive**. È quindi ipotizzabile che, dopo una ripetuta applicazione del Daspo e del permanere di condizioni di pericolosità ricollegabili ad eventi sportivi, possa essere applicata la **sorveglianza speciale** anche, essendovi le condizioni e il permanere della pericolosità sociale, nelle diverse gradazioni previste dall'ordinamento. La precedente e ripetuta applicazione del Daspo non è però condizione obbligatoria dell'applicazione della sorveglianza speciale per chi, comunque, risulti dedito alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive.

Il provvedimento amplia quindi la facoltà di applicazione delle misure di prevenzione personali, di competenza dell'autorità giudiziaria, già in precedenza prevista nei confronti delle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza negli impianti sportivi e per le quali è possibile l'applicazione del Daspo.

10. **Semplificazione nelle procedure amministrative di adeguamento degli impianti**

Le disposizioni che riguardano l'adeguamento degli impianti sportivi di capienza superiore alle 7.500, riguardanti la semplificazione e la celerità del procedimento amministrativo, si applicano anche per l'adeguamento degli impianti necessario alla loro riqualificazione, nonché alla segmentazione dei settori e all'abbattimento delle barriere, anche in via sperimentale. Tali lavori devono essere eseguiti in attuazione degli obblighi imposti dai competenti organismi calcistici, anche internazionali, ovvero definiti in sede di Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, ferme restando le competenze della Commissione tecnica deputata a verificare la solidità, staticità e la sicurezza dell'impianto, l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di eventi pericolosi ai sensi dell'art. 80 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza).

La norma intende quindi accelerare e rendere più stringenti gli obblighi, in capo agli enti proprietari o alle società sportive utilizzatrici, di adeguamento degli impianti sportivi. È quindi previsto che, nella necessità di ottenere autorizzazioni amministrative, **l'ente competente debba ora fornire risposta entro tre giorni**, stabilendo che, in mancanza di questa, la richiesta si consideri accolta con il cosiddetto "silenzio - assenso".

11. **Semplificazione delle procedure d'ingresso per minori**

Con l'inserimento di un nuovo comma, 3-ter.1, all'art. 1 del citato D.L. 8 febbraio 2007, n. 8, è stato disposto che **i minori di anni quattordici siano esonerati dalla presentazione di un valido documento d'identità** all'atto della richiesta di acquisto dei titoli di accesso agli impianti sportivi nonché non sia necessaria l'esibizione del documento al personale addetto all'atto dell'accesso negli impianti sportivi.

incolumità pubblica, la cui efficacia è stata limitata e circoscritta nel tempo, ha subito ripetute proroghe, giustificate dall'incremento allarmante e preoccupante degli episodi di violenza negli stadi. La nuova disposizione ha dilatato il concetto di flagranza, definita anche "flagranza differita o prolungata", motivata dal fatto che i reati che vengono commessi in occasione di manifestazioni sportive, nella quasi totalità dei casi, si verificano in aree ad elevata concentrazione di persone, in peculiari contesti ambientali che talvolta caratterizzano lo svolgimento di manifestazioni agonistiche. In tali circostanze (elevato numero degli spettatori, atmosfera di concitata contrapposizione tra le tifoserie, difficoltà operative connesse alla struttura degli impianti, esigenza di non turbare ulteriormente lo svolgimento della gara) l'immediato intervento delle Forze di Polizia potrebbe provocare reazioni che rischiano di coinvolgere, con conseguenze anche gravi, persone estranee ai fatti violenti, occasionalmente presenti con il solo intento di assistere all'evento sportivo. Si evita così che, nella concitazione del momento, l'intervento delle Forze di Polizia possa costituire, nell'immediatezza, prevedibile causa di maggiori disordini o ulteriori e non contenibili reazioni di violenza, di aggressioni e tumulti con grave pericolo anche per gli agenti operanti. Inoltre l'arco temporale delle quarantotto ore consente alla polizia giudiziaria di raccogliere più precisi elementi di colpevolezza riferiti ad individui ben identificati, evitando l'adozione di provvedimenti di natura penale, anche restrittivi, nei confronti di persone solo apparentemente coinvolte nelle violenze. Per ultimo si prospetta un'efficacia deterrente consistente nella prospettiva, per chi non venisse immediatamente individuato, di poter essere comunque arrestati e privati della libertà personale anche in un momento successivo alla commissione del reato.

Al momento in cui si scrive (settembre 2016) le disposizioni relative all'arresto in flagranza "differita" sono state in vigore fino al 30 giugno 2016. Si rimane in attesa di ulteriori proroghe. Per la giurisprudenza:

- la tipizzata fattispecie dell'arresto ritardato non fa velo alla tutela dei primari interessi costituzionali, primo fra tutti quello della libertà personale, perché è ispirata alla tutela dei valori parimenti assistiti da rilevanza costituzionale, quali quelli della sicurezza e della incolumità pubblica. D'altra parte, l'arresto differito è l'espressione di circostanze fattuali pur sempre di carattere eccezionale, in ogni caso agevolmente verificabili dall'autorità giudiziaria cui compete la convalida dell'arresto differito (Cass. pen., sez. VI, 18 aprile 2007, n. 17178);
- in tema di turbative nelle manifestazioni agonistiche, il reato di rissa aggravata (art. 588, co. 2, c.p.) rientra tra quei reati per i quali è consentito il cosiddetto arresto ritardato o in flagranza differita o prolungata. (Cass. pen., sez. III, 15 novembre 2007, n. 1215).

Per opposte considerazioni dottrinali sulla legittimità, anche costituzionale, dell'arresto in flagranza differita cfr. M. F. Cortesi "Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi" in *Dir. Pen. e Processo*, 2007, 6, 713 e M. Laudi "La nuova legge contro la violenza negli stadi: un timido passo in avanti" in *Dir. Pen. e Processo*, 2002, 3, 277, e "Violenza negli stadi: le nuove misure di repressione", *Dir. Pen. e Processo*, 2003, 8, 944 tutte in commento alla normativa.

12. Frodi nelle competizioni sportive

Per far fronte ai reiterati scandali giudiziari **sono state sensibilmente inasprite le sanzioni relative alle frodi in competizioni sportive**⁴ riguardanti sia la reclusione che le multe precedentemente previste, disciplinate dall'art. 1, commi 1 e 3 della legge 401/89.

- a. Il primo comma sanziona **chiunque offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva** organizzata dalle federazioni riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE) o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, **al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie altri atti fraudolenti⁵ volti al medesimo scopo⁶.**

Le sanzioni previste:

- prevedevano la reclusione da un mese ad un anno e la multa da euro 258 a euro 1.032. Nei casi di lieve entità si applicava la sola pena della multa;
- dispongono ora, con il provvedimento in commento, la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 1.000 a euro 4.000.

La modifica risulta di particolare rilievo poiché, con l'inasprimento sanzionatorio e l'attuale formulazione, scatta la possibilità di **arresto facoltativo in flagranza** nonché la possibilità di eseguire l'**intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazione** in fase investigativa, prima non ammessi per l'esiguità delle pene previste, oltre che ad un aumento cospicuo della sanzione pecuniaria. La ridefinizione della cornice edittale consente l'applicazione di **misure cautelari anche coercitive**.

Inoltre con l'avvenuta eliminazione dell'inciso "*Nei casi di lieve entità si applica la sola pena della multa*", la pena, secondo la nuova formulazione, è sempre congiunta, **escludendo ora che vi possano essere ipotesi ritenute lievi**. Il legislatore considera quindi le frodi nelle competizioni sportive sempre e comunque di particolare disvalore penale e sociale.

- b. Il terzo comma dell'art. 1, legge 401/89, prevede invece l'ipotesi nella quale, a seguito delle condotte per i fatti previsti ai commi 1 e 2⁷, **il risultato della competizione sia influente ai fini dello svolgimento di concorsi pronostici e scommesse regolarmente esercitati**.

La pena per tali condotte:

- precedentemente prevista, comportava l'innalzamento della reclusione da tre mesi a due anni e la multa da euro 2.582 a euro 25.822.;
- con la modifica introdotta, è previsto che la reclusione sia aumentata fino alla metà e si applichi la multa da euro 10.000 a euro 100.000.

Nell'attuale formulazione è stata inserita una **circostanza aggravante speciale, ad effetto speciale, che permette un ulteriore innalzamento della pena applicabile**, sia essa restrittiva della libertà personale che pecuniaria, quest'ultima particolarmente elevata. A livello dottrinale è stato così eliminato il dubbio che si trattasse di un'autonoma fattispecie di reato.

Chiaro è stato l'intento del legislatore di inasprire le sanzioni per meglio colpire e tentare di **porre freno a fenomeni corruttivi di giocatori e dirigenti sportivi**, condotte che hanno più volte portato a falsare i risultati calcistici, come ripetutamente venuto agli onori della cronaca e spesso confermato dalle successive sentenze.

La norma ha altresì disposto che le suddette disposizioni dovessero assumere efficacia dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, avvenuta il 22 ottobre 2014. ©

⁴ Scopo della legge 401/89 è quello di evitare l'irruzione nel mondo dello sport delle attività di gioco e di scommesse clandestine. Gli "*atti fraudolenti volti al medesimo scopo devono essere identificati alla stregua degli atti espressamente individuati nell'offerta o promessa di denaro o di altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata da alcuna delle federazioni riconosciute dal CONI. Pertanto l'ambito di applicazione della legge non può essere esteso ai fenomeni autogeni di doping, che trovano la loro sanzione negli ordinamenti sportivi*" (Cass. pen., sez. VI, 25 gennaio 1996, n. 3011).

⁵ Tra gli "altri atti fraudolenti" che integrano il reato di frode sportiva, non rientrano le mere violazioni delle regole di gioco, che sono sanzionabili unicamente dall'ordinamento sportivo, potendo la condotta assumere rilievo penale soltanto ove contenga un "quid pluris", ovvero un artificio o raggio che modifichi fraudolentemente la realtà, alterando il corretto e leale risultato della competizione sportiva. La somministrazione ad atleti, da parte di terzi, di sostanze vietate destinate a menomarne oppure a migliorarne artificialmente le prestazioni e, per l'effetto, il rendimento agonistico, rientra tra gli "altri atti fraudolenti" ed integra il reato di frode sportiva, se animata dal fine di alterare la genuinità del risultato di una delle competizioni sportive tutelate dalla norma. Commette il reato di frode sportiva anche l'atleta che abbia consapevolmente e volutamente accettato di compiere "altri atti fraudolenti" diversi da quelli dettagliatamente indicati dalla prima parte della stessa disposizione, ad esempio accettando la somministrazione di sostanze dopanti per esaltare le proprie doti atletiche al fine di alterare la genuinità del risultato di una competizione sportiva (Cass. pen., sez. II, 29 marzo 2007, n. 21324).

⁶ I soggetti attivi del reato di frode sportiva sono, oltre agli atleti che partecipano alla competizione, anche i dirigenti delle società (Cass. pen., sez. IV, 17 maggio 2012, n. 34753).

⁷ L'art. 1, co. 1, tutela la genuinità del risultato delle competizioni sportive da essa disciplinate, nel rispetto dell'alea che alle predette competizioni è correlata. È norma a più fattispecie che incrimina due distinte condotte, consistenti la prima in una forma di corruzione in ambito sportivo e la seconda in una generica frode, entrambe a dolo specifico, consistente nel fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al leale e corretto svolgimento della competizione (Cass. pen., sez. II, 29 marzo 2007, n. 21324). Il delitto di frode sportiva si consuma nel momento e nel luogo in cui si verifica la promessa o l'offerta di un vantaggio indebito o la commissione di ogni altra condotta fraudolenta, e non in quello dell'accettazione di tale promessa od offerta (Cass. pen., sez. III, 25 febbraio 2010, n. 12562).

⁸ Oltre a quanto già precisato per il co. 1, il co. 2, non interessato da modifiche, dispone che le stesse pene si applicano al partecipante alla competizione che accetta il denaro o altra utilità o vantaggio, o ne accoglie la promessa.