

Pubblicato il 29/04/2022

N. 03388/2022REG.PROV.COLL.

N. 05678/2021 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5678 del 2021, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'Avvocato Simone Sabattini, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12; Questura di Cagliari, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, con cui era respinto il ricorso per l'annullamento del provvedimento di DASPO n. -OMISSIS-ed ogni altro ad esso presupposto, connesso o consequenziale, per assoluta mancanza dei presupposti di legge; ed in estremo subordine, per la rideterminazione della durata del provvedimento impugnato e la sua ampiezza;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2022 il Cons. Solveig Cogliani e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I – Con il ricorso in appello indicato in epigrafe, l'istante - premesso che il provvedimento contestato era stato a suo dire emesso pur in presenza di accertamenti che avevano acclarato la dinamica degli eventi in occasione dell'incontro di calcio Cagliari-Bologna, tenutasi in data 6 ottobre 2018 presso lo stadio "Sardegna Arena" a Cagliari, nella quale i tifosi bolognesi sarebbero stati inseguiti dai supporter locali - censura la sentenza di primo grado che ha respinto il ricorso proposto per eccesso di potere e difetto istruttorio.

La comunicazione di notizia di reato, che rappresenta anche la fonte conoscitiva e informativa sulla quale si è basato il Questore di Cagliari per l'emissione del provvedimento impugnato, darebbe conto di come si sono effettivamente svolti i fatti, secondo l'appellante in senso allo stesso favorevole.

In particolare, dunque, l'istante evidenzia che sarebbe comprovato che i supporters cagliaritari avevano monitorato gli spostamenti dei tifosi bolognesi sin dal loro arrivo all'aeroporto di Cagliari seguendo i loro spostamenti con "lo scooter" e che, dalla visione dei filmati, sarebbe risultato presente prima davanti all'aeroporto e poi sul luogo dello scontro; pertanto, la decisione di raggiungere lo stadio in autobus sarebbe stata determinata dal comportamento della tifoseria avversaria.

Nessuna testimonianza, supporto video o altro elemento probatorio concreto permetterebbe invece di accertare, secondo le regole probatorie richieste dal sistema delle misure di prevenzione, l'effettivo comportamento tenuto dall'attuale appellante nel momento in cui si svolgevano i fatti oggetto di segnalazione all'autorità.

La carenza istruttorio che avrebbe viziato il provvedimento impugnato si ripercuoterebbe nell'impossibilità di attribuire al ricorrente una qualsiasi condotta ulteriore alla mera presenza sul posto degli scontri, la quale, comunque potrebbe solo ritenersi sintomatica tutt'al più di una situazione incolpevole meramente passiva, causata dalla tifoseria avversaria.

Conclude, pertanto, che sia nell'ipotesi di DASPO emanato a seguito di denuncia o condanna (art. 6, comma 1, l. n. 401 del 1989, primo e secondo periodo) sia nell'ipotesi di DASPO emanato sulla base di elementi di fatto dai quali risulti che un soggetto abbia tenuto una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza, la normativa in esame non prescinderebbe - né lo potrebbe in virtù di una sua lettura costituzionalmente orientata - dall'esistenza di elementi da cui in ogni caso si desuma che il soggetto abbia personalmente posto in essere una condotta idonea ad integrare uno dei reati specificamente indicati dalla norma ovvero una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza. L'appellante, deduce, dunque, i seguenti motivi di diritto: 1) eccesso di potere, difetto di istruttoria, carenza dei presupposti di legge, violazione artt. 1 l. n. 241/90 e 64 c.p.a. in relazione agli artt. 6 l. n. 401/89 e 16, 27 e 97 Cost.; 2) eccesso di potere, e difetto di motivazione, violazione degli artt. 6 l. n. 401/89, 3 l. n. 241/90 e 296 del trattato UE; 3) eccesso di potere, violazione del principio di proporzionalità, violazione artt. 1 l. n. 241/90 e 3, 97 Cost..

Il provvedimento impugnato risulterebbe emesso in violazione del principio di proporzionalità tra la limitazione dei diritti imposti e l'interesse pubblico tutelato dalla norma attributiva del potere amministrativo in concreto esercitato.

Infatti, l'attuale testo della l. n. 401 del 1989, art. 6, comma 5, si compone di vari periodi, ognuno dei quali autosufficiente ed autonomo rispetto agli altri, nel senso che ciascuno di essi contiene una previsione normativa indipendente e specifica. Nel caso di specie si tratterebbe di una contestazione di gruppo, con riferimento alla quale non sussisterebbe - a dire dell'appellante - alcun elemento per attribuire allo stesso un ruolo di direzione dell'evento.

Il Questore di Cagliari pertanto avrebbe dovuto riferirsi, nel determinare la durata del divieto, alla cornice prevista dal primo periodo di cui al co. 5 dell'art. 6 l. n. 401/89 cit..

Invece, in modo asseritamente sproporzionato, il divieto imposto riguarda l'accesso "*all'interno degli stadi e di tutti gli impianti sportivi del territorio nazionale ove si disputano manifestazioni sportive del gioco del calcio, calendarizzate e pubblicizzate, a qualsiasi livello agonistico, professionistico, dilettantistico nonché giovanile, anche amichevole e per finalità benefiche (con arbitri federali), nonché alle partite della nazionale italiana e di tutte le squadre italiane che verranno disputate nel territorio nazionale e all'estero*". E ancora, il divieto "*investe l'accesso ai luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto delle persone che partecipano o assistono alle manifestazioni sportive medesime, ed in particolare a tutte le vie di accesso ed alle aree di parcheggio adiacenti agli impianti sportivi interessati dal divieto, ed a tutti i luoghi, quali percorsi stradali, autostradali e ferroviari, ivi compresi cavalcavia o sottopassi, aree di servizio, stazioni ferroviarie ed aeroporti, che, in relazione a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo, fossero interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni di cui sopra*", specificando, ancora alcuni stadi, impianti e centri sportivi rispetto ai quali opera il divieto.

Dalla comparazione tra il fatto addebitato e il contenuto dei limiti imposti emergerebbe l'eccessiva incidenza del provvedimento irrogato sulle libertà fondamentali del ricorrente.

In merito alla pericolosità soggettiva, ancora, osserva che nel provvedimento impugnato il Questore richiama precedenti segnalazioni di polizia a carico dell'appellante circoscritti al periodo compreso tra il 2003 e il 2005 (la denuncia del -OMISSIS- per violazione del DASPO e in particolare dell'obbligo di presentazione alla PG; la denuncia del -OMISSIS- è per il reato di lesioni personali, in concorso; la denuncia del -OMISSIS- per resistenza a Pubblico Ufficiale, danneggiamento e porto di armi od oggetti atti ad offende, in concorso). Ancora sarebbe menzionata la denuncia per inosservanza di provvedimento dell'Autorità in data -OMISSIS-.

Con riferimento a tali episodi, essi sarebbero risalenti nel tempo e darebbero prova di buona condotta nel periodo intermedio.

La citata nota relativa all'anno 2017 afferirebbe, poi, ad alcune sanzioni amministrative irrogate al ricorrente in merito all'esercizio dell'Associazione -OMISSIS- della quale l'appellante è legale rappresentante, che non potrebbero - a suo dire, dunque - in alcun modo assumere rilevanza rispetto alla valutazione della sua pericolosità specifica, nei termini affermati dalla giurisprudenza amministrativa (sul tema, cita T.A.R. Roma sez. I, 4091/12; T.A.R. Genova 241/18). L'Amministrazione si è costituita con memoria in rito.

Con memoria l'istante insiste nell'accoglimento dell'appello.

All'udienza di discussione del 24 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

II - Osserva il Collegio che la ricostruzione operata dall'istante non può essere condivisa.

Infatti, agli atti del primo grado, seppure trova riscontro l'invocato decreto di archiviazione, è possibile evincere la ricostruzione dei fatti dalla relazione della Questura di Cagliari. Essa si appalesa differente da come effettuata dall'appellante. Emerge, infatti, che: "*nella circostanza, i bolognesi hanno lanciato bottiglie*

e pietre, mentre il gruppo degli "Sconvolts", composto come sopra detto da una decina di elementi travisati, era armato di bastoni, catene e cinte", sicché i bolognesi erano deferiti perché ritenuti responsabili di aver causato la rissa.

III – Ciò premesso, deve evidenziarsi che la necessità di elaborare strumenti normativi volti a reprimere e a prevenire i fenomeni della violenza della tifoseria ha indotto il legislatore ad introdurre specifiche misure, quale il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive (art. 6, comma 1, legge 13 dicembre 1989, n. 401 ss.mm.ii.). Il divieto di cui all'art. 6, comma 1, legge cit., costituisce una misura di prevenzione atipica in funzione anticipatoria della tutela.

Questo Consiglio di Stato (Sez. VI, 16 dicembre 2010, n. 9074) ha avuto modo di precisare in tale senso la *ratio* dell'art. 6, comma 1 della l. n. 401 del 1989, che attribuisce al Questore un potere interdittivo esercitabile nei confronti di chiunque, in occasione o a causa di manifestazioni sportive, tenga una condotta violenta o comunque tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica, di tal che la misura di divieto di accesso a impianti sportivi può essere disposta non solo nel caso di accertata lesione, ma anche di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, come nel caso di condotte che comportano o agevolano situazioni di allarme e di pericolo.

Dalla norma, infatti, traspaiono in tutta evidenza gli interessi tutelati (pubblica sicurezza e tutela dell'ordine pubblico), nonché la finalità preventiva/punitiva di quelle condotte suscettibili ledere l'uno e/o l'altro di tali beni.

Dunque, il pericolo per beni tutelati costituisce il presupposto applicativo della misura di prevenzione, che ha la finalità anche di dissuasione dal compimento di ulteriori atti di violenza. E tale presupposto può ritenersi sussistente ogniqualevolta l'interessato non neghi il proprio coinvolgimento negli episodi di violenza, rendendo così del tutto superfluo ogni ulteriore sforzo probatorio da parte dell'Autorità.

Ancora, il Consiglio di Stato ha precisato che presupposto per l'applicazione è il deferimento all'autorità giudiziaria, ma la misura preventiva può trovare applicazione nei confronti di tutti coloro che, in occasione o a causa di manifestazioni sportive, siano stati coinvolti in episodi di violenza o di incitazione alla violenza o vi abbiano dato impulso arrecando pericolo all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica (16 dicembre 2010, n. 9074).

IV - Nella specie che occupa, dalla relazione della Questura, sopra evidenziata, emerge con chiarezza che l'istante ha fatto parte del gruppo di tifosi identificati immediatamente dopo l'episodio violento.

L'Amministrazione ha evidenziato che il comportamento assunto dai tifosi bolognesi ha costituito causa dell'aggravarsi della situazione.

Ne discende che nella fattispecie devono rinvenirsi quei presupposti indicati dal primo giudice e rinvenuti nella giurisprudenza, per il legittimo esercizio del potere autoritativo di cui si discute, al fine di prevenire il pericolo per la sicurezza pubblica.

V - Né può trovare fondamento il secondo gruppo di censure, essendo il provvedimento contestato, precipuamente motivato in ragione delle risultanze istruttorie riferite al richiamato episodio.

VI – Quanto al difetto di proporzionalità lamentato, deve osservarsi che se la misura di cui si discute, indubbiamente, deve essere proporzionata alla gravità della condotta contestata, sulla scorta di un giudizio che *"ating(e) non a dati formali, bensì alla concreta pericolosità mostrata dal soggetto che è anche il presupposto di giustificazione e idoneità del divieto in relazione allo scopo cui è preordinato"*, come indicato dalla Corte costituzionale, 23 aprile 1998, n. 136. Nella specie che occupa, l'Amministrazione ha espressamente valutato la specificità con riferimento alla reiterazione delle condotte. Tale valutazione non può che prescindere, in forza di quanto sin qui precisato, dall'esito dei procedimenti penali. Tali considerazioni valgono dunque anche per l'ampiezza della misura in oggetto.

VII – Da tutto quanto sin qui ritenuto, l'appello deve essere respinto.

VIII – La parte appellante è condannata al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, che sono determinate in complessivi euro 2000,00 (duemila/00) da liquidarsi a favore dell'Amministrazione appellata, in ragione della regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza n. -OMISSIS-.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, che sono determinate in complessivi euro 2000,00 (duemila/00), oltre oneri di legge, da corrispondersi in favore dell'Amministrazione appellata.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giulio Veltri, Presidente FF

Giulia Ferrari, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

L'ESTENSORE

Solveig Cogliani

IL PRESIDENTE

Giulio Veltri

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.