

SICUREZZA PUBBLICA  
T.A.R. Piemonte Torino Sez. I, Sent., 17-06-2016, n. 872

## SICUREZZA PUBBLICA

**Fatto - Diritto**      **P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 627 del 2014, proposto da:

N.B., rappresentato e difeso dagli avv. Enrico Piovano, Luca Barbero, con domicilio eletto presso Enrico Piovano in Torino, Via Cibrario, 6;

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

per l'annullamento

del provvedimento emesso dal Questore di Torino datato 14.3.2014 e notificato il 19.4.2014, in cui veniva vietato al ricorrente l'accesso agli impianti di calcio di campionati di serie A, B, Lega Pro Prima Divisione e Lega Pro Seconda Divisione, coppe nazionali ed internazionali o partite amichevoli cui prendano parte le squadre iscritte alle serie predetta e la Nazionale italiana di calcio, nonché ai luoghi interessati alla sosta, al transito od al trasporto di coloro che partecipano od assistono alle citate manifestazioni, in concomitanza con le stesse, divieto esteso anche agli incontri di calcio disputati all'estero dalle squadre italiane e dalla Nazionale italiana.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2016 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Il Questore della Provincia di Torino, con provvedimento emesso il 14 marzo 2014, ha comminato, nei confronti del sig. N.B., il divieto di cui all'*art. 6 della L. n. 401 del 1989* (divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive, c.d. d.a.spo.), per la durata di anni cinque.

Nella motivazione dell'atto si legge che - come da notizia di reato redatta dai Carabinieri di Torino - il sig. B., "nelle fasi antecedenti l'incontro di calcio 'Torino-Sampdoria'disputatosi il decorso 2 marzo presso questo 'Stadio Olimpico', valevole per il campionato nazionale di serie 'A', nel settore ospiti, veniva sentito distintamente da quel personale operante proferire, ripetutamente, frasi ingiuriose nei confronti degli steward presenti a bordo campo": ciò, in particolare, "nei confronti di uno steward extracomunitario di nazionalità congolese", con epiteti a sfondo razzista. Per tali fatti l'interessato "veniva deferito in stato di libertà alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino per i reati di cui agli artt. 341 bis co. 1, 336 co. 1, 594 commi 1 e 4 e 61 nr. 10 del Codice Penale, aggravato ex *art. 3 D.L. n. 122 del 1993*" (reati, rispettivamente, di oltraggio a pubblico ufficiale, violenza o minaccia a pubblico ufficiale, ingiuria aggravata, il tutto con l'aggravante della discriminazione o dell'odio etnico). Si aggiunge inoltre che il sig. B., "al termine delle procedure per l'identificazione, minacciava i carabinieri che lo stavano conducendo fuori dall'impianto sportivo".

Non ritenendo legittimo siffatto provvedimento il sig. B. l'ha impugnato dinnanzi a questo TAR, domandandone l'annullamento, previa sospensione cautelare, per i seguenti motivi:

- violazione dell'*art. 6 della L. n. 401 del 1989* e degli *artt. 7 e 8 della L. n. 241 del 1990*; eccesso di potere per difetto di motivazione ed insufficiente istruttoria, nonché per violazione del principio di tassatività: ciò in quanto, anzitutto, date le circostanze di fatto (stadio gremito, distanza notevole dagli agenti), "non pare possibile la piena identificazione del signor B. Niccolò quale presunto autore di un reato di ingiuria aggravata"; inoltre le fattispecie penali richiamate nel provvedimento del Questore sarebbero "palesamente difformi dalle fattispecie assai più gravi indicate nel comma 1 dell'*art. 6 della L. n. 401 del 1989* quali presupposti per l'emissione di un DASPO"; e comunque il sig. B. non potrebbe "sicuramente essere ritenuto soggetto pericoloso per l'incolumità pubblica e la pubblica sicurezza" trattandosi di soggetto incensurato, che svolge regolare attività lavorativa e che vive presso la sua famiglia; ancora, nella specie sarebbe mancata la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo preordinato all'adozione del provvedimento di divieto, senza che fossero configurabili esigenze di celerità e di urgenza tali da consigliare l'immediata adozione del divieto;

- eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria: ciò in quanto non risulterebbe affatto accertato che il sig. B. si sia reso responsabile dei fatti contestatigli o che sussistano indizi inequivocabili, precisi e concordanti ai sensi dell'*art. 6, comma 1, della L. n. 401 del 1989*;

- violazione di legge ed eccesso di potere per disparità di trattamento, iniquità grave e manifesta ed irragionevole durata della misura inflitta;

- violazione dell'*art. 6, comma 1, della L. n. 401 del 1989* ed eccesso di potere per difetto ed indeterminatezza dei presupposti: ciò, in quanto l'impugnato divieto non avrebbe indicato con la dovuta precisione i luoghi ai quali il sig. B. non dovrebbe avvicinarsi.

2. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, depositando documenti (tra i quali, una relazione sui fatti di causa predisposta dalla Divisione Polizia Anticrimine della Questura di Torino) e chiedendo, con memoria di mero stile, il rigetto del gravame.

Con ordinanza n. 255 del 2014 questo TAR ha respinto la domanda cautelare, non rinvenendo gli estremi del fumus boni iuris.

Con ordinanza n. 4611 del 2014 il Consiglio di Stato, sez. III, ha respinto l'appello presentato avverso l'ordinanza cautelare di questo TAR.

In vista della pubblica udienza di discussione, il ricorrente ha depositato una breve memoria, ribadendo le censure di cui al ricorso e riferendo, in punto di fatto, che, per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino ha emesso decreto di archiviazione, mentre per il delitto di ingiuria aggravata non vi è neppure stata l'iscrizione della notizia di reato. Ciò confermerebbe ulteriormente il venir meno dei presupposti legittimanti l'adozione del provvedimento impugnato.

Alla pubblica udienza dell'11 maggio 2016, quindi, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso non è fondato.

3.1. La giurisprudenza amministrativa, anche di questo TAR, è ferma nel ritenere che, in materia di provvedimento di divieto ai sensi dell'[art. 6 della L. n. 401 del 1989](#) (c.d. d.a.spo.), la legge riconosce in capo all'amministrazione un'elevata discrezionalità ai fini dell'individuazione dei possibili destinatari della misura di prevenzione: questa, infatti, può essere disposta non solo nel caso di accertata lesione, ma anche di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, come nell'ipotesi di semplici condotte che comportano o agevolano situazioni di allarme e di pericolo. Detto potere si connota di un'elevata discrezionalità, in considerazione delle finalità di pubblica sicurezza cui è diretto in vista della tutela dell'ordine pubblico, non solo in caso di accertata lesione, ma anche in via preventiva in caso di pericolo, anche solo potenziale, di lesione; con la conseguenza che il divieto di accesso negli stadi non richiede un oggettivo e accertato fatto specifico di violenza, essendo sufficiente che il soggetto non dia affidamento di tenere una condotta scevra da episodi di violenza, accertamento che resta incensurabile nel momento in cui risulta congruamente motivato, avuto riguardo a circostanze di fatto specifiche (così, di recente, tra le tante: TAR Piemonte, questa sez. I, sent. n. 278 del 2016; TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. n. 325 del 2016; TAR Lombardia, Milano, sez. III, sent. n. 19 del 2016; TAR Toscana, sez. II, sent. n. 349 del 2013).

L'adozione del provvedimento di divieto de quo, che costituisce una misura di prevenzione o di polizia, deve pertanto risultare motivata con riferimento a comportamenti concreti ed attuali del destinatario dai quali possano desumersi talune delle ipotesi previste dalla legge come indice di pericolosità per la sicurezza e la moralità pubblica, tali da ingenerare nelle tifoserie sentimenti di odio e di vendetta o, comunque, condotte di incitamento alla violenza durante una manifestazione sportiva (così TAR Sicilia, Catania, sez. IV, sent. n. 1938 del 2015; TAR Lazio, Roma, sez. I-ter, sent. n. 4091 del 2012). Non è però necessaria una qualche indagine specifica sulla pericolosità del destinatario della misura di prevenzione (TAR Toscana, sent. n. 349 del 2013, cit.), trattandosi di un potere normativamente correlato, per evidenti finalità di prevenzione, al mero presupposto di essere stato il soggetto passivo deferito all'autorità giudiziaria ove

si tratti di condotta ricollegata, nell'ipotesi di reato formulata dalle Forze dell'Ordine, a manifestazioni sportive (TAR Lombardia, Milano, sez. III, sent. n. 7 del 2012; TAR Toscana, sent. n. 349 del 2013, cit.).

3.2. Nel caso che occupa, al momento dell'adozione dell'atto impugnato - ed al di là delle presunte difficoltà, genericamente allegate nel ricorso, di un'effettiva sua identificazione nell'ambito del settore dello stadio che ospitava la tifoseria ospite - il ricorrente risultava deferito presso l'autorità giudiziaria per i reati di oltraggio a pubblico ufficiale ed ingiuria aggravata a pubblico ufficiale, peraltro con l'aggravante della discriminazione e dell'odio etnico (di cui all'[art. 3 del D.L. n. 122 del 1993](#), convertito in [L. n. 205 del 1993](#)), per fatti compiuti durante lo svolgimento della manifestazione sportiva cui egli assisteva come tifoso. Inoltre (come si legge nel provvedimento impugnato), dopo essere stato fermato dai Carabinieri, ed al termine delle procedure di identificazione, egli aveva proferito minacce nei confronti degli stessi agenti. Queste circostanze appaiono al Collegio tali da giustificare pienamente il provvedimento di prevenzione adottato nei suoi confronti, avuto riguardo alla ratio - sopra evidenziata - dell'istituto in esame, senza necessità di compiere ulteriori indagini istruttorie o di acquisire ulteriori elementi da parte dell'amministrazione precedente.

Né, del resto, era necessario che l'amministrazione conducesse un'analisi specifica sulla pericolosità del soggetto, desunta da altre circostanze o episodi ulteriori rispetto a quelli che avevano portato al deferimento penale. Com'è stato di recente osservato in giurisprudenza, infatti, l'[art. 6 della L. n. 401 del 1989](#) 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. TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, sent. n. 13 del 2016).

3.3. Peraltro, nel caso di specie, il provvedimento di divieto è sufficientemente motivato con riguardo ai fatti emergenti dal deferimento penale (insulti a sfondo razzista nei confronti degli stewards dello stadio), nonché dal comportamento minaccioso tenuto dall'interessato verso i Carabinieri al termine delle procedure di identificazione. A norma dell'[art. 6, comma 1, seconda parte, della L. n. 401 del 1989](#), infatti, il provvedimento di d.a.spo. può essere adottato non solo nei riguardi di chi sia stato denunciato o condannato per uno dei reati ivi indicati, ma anche "nei confronti di chi, sulla base di elementi di fatto, risulta avere tenuto, anche all'estero, una condotta, sia singola che di gruppo, evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o a creare turbative per l'ordine pubblico"pur sempre in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

Non è dato ravvisare, poi, alcuna sproporzionalità o irragionevolezza nell'inflizione della durata massima (cinque anni) per il divieto comminato. Nel caso di specie, al momento dell'adozione dell'atto impugnato, ricorrevano, invero, le condizioni (esistenza di denuncia per reati aggravati dalla discriminazione o dall'odio etnico o razziale) in presenza delle quali l'[art. 2, comma 3, del D.L. n. 122 del 1993](#), convertito in [L. n. 205 del 1993](#), stabilisce la durata di cinque anni per il provvedimento di divieto di cui all'[art. 6 della L. n. 401 del 1989](#).

Inoltre, non può assumersi la genericità, e per ciò solo l'illegittimità, del provvedimento impugnato in punto di indicazione delle circostanze e dei luoghi rispetto ai quali opera il comminato divieto di accesso. Alla luce del dispositivo dell'atto - nel quale sono specificati i tornei di calcio interessati dal divieto nonché i

"luoghi interessati alla sosta, al transito od al trasporto di coloro che partecipano od assistono alle citate manifestazioni, in concomitanza con le stesse" - il Collegio ritiene che, in modo adeguato, l'amministrazione abbia circoscritto la portata del divieto inflitto. Appare, infatti, di tutta evidenza la pratica impossibilità di procedere ad un'indicazione più analitica degli ambiti territoriali interessati; del resto, le formule usate nel provvedimento impugnato corrispondono alla prassi costante in materia, con la conseguenza che vi sono ormai criteri interpretativi ed applicativi sufficientemente consolidati, tali dunque da evitare il pericolo di applicazioni esagerate ed irragionevoli (cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. n. 758 del 2014; TAR Abruzzo, sent. n. 13 del 2016, cit.).

3.4. Non è fondato, infine, il motivo riguardante la mancata comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi degli *artt. 7 e 8 della L. n. 241 del 1990*.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che il provvedimento di divieto di accesso agli stadi ed ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive calcistiche, mirando alla più efficace tutela dell'ordine pubblico e ad evitare la reiterazione dei comportamenti vietati, non deve necessariamente essere preceduto dall'avviso di avvio del procedimento (cfr. TAR Veneto, sez. III, sent. n. 560 del 2015; TAR Piemonte, questa sez. I, sent. n. 354 del 2015; TAR Lombardia, Milano, sez. III, sent. n. 19 del 2015). Nel caso di specie, peraltro, l'amministrazione ha espressamente accennato alle "particolari esigenze di celerità" che non consentivano l'invio della comunicazione ex *art. 7 della L. n. 241 del 1990*, con ciò implicitamente richiamando l'orientamento giurisprudenziale appena indicato.

4. Riguardo a quanto rappresentato dal ricorrente con la memoria depositata nell'imminenza della discussione orale, va precisato che la sopravvenuta archiviazione pronunciata dal Giudice per le indagini preliminari sul delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, nonché la circostanza che, nonostante il deferimento, non si sia neanche avuta l'iscrizione nel registro delle notizie di reato per il delitto di ingiuria aggravata, non possono comportare, ora per allora, una diagnosi di illegittimità del provvedimento adottato dal Questore.

E' noto, infatti, che la legittimità dei provvedimenti amministrativi deve essere valutata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento dell'adozione dell'atto, secondo il principio del *tempus regit actum* (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, n. 4988 del 2014; TAR Piemonte, sez. II, sentt. nn. 78 e 391 del 2015; e, per quanto più specificamente attiene ad una controversia in materia di d.a.spo., anche TAR Lombardia, Milano, sez. I, sent. n. 1029 del 2013), ferma restando la possibilità per l'amministrazione di adottare un nuovo provvedimento, anche in autotutela, che recepisca le nuove risultanze istruttorie sopraggiunte in un secondo momento. Con specifico riguardo all'istituto del d.a.spo., peraltro, la legge espressamente prevede che il divieto può essere revocato o modificato "qualora, anche per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione" (così l'*art. 6, comma 5, della legge n. 401 del 1989*): con ciò, quindi, onerando l'interessato di inoltrare un'apposita istanza in tal senso, con successivo obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi. Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo, in queste ipotesi, potrà dunque compiutamente esercitarsi (anche, se del caso, mediante l'apposito strumento processuale dei motivi aggiunti) una volta che l'amministrazione si sia pronunciata sull'istanza di revoca o di modifica della misura precedentemente adottata, ovvero sia illegittimamente rimasta silente.

5. Il ricorso, pertanto, deve essere respinto.

Le spese del giudizio, tuttavia, possono essere compensate tra le parti, avuto riguardo alle circostanze di fatto, originarie e sopravvenute, che hanno caratterizzato la vicenda contenziosa.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione prima, definitivamente pronunciando,

Respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Pescatore, Primo Referendario

---