

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio o comando di polizia in concomitanza con la competizione - Controllo del giudice esteso al merito

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio o comando di polizia in concomitanza con la competizione - Controllo del giudice esteso al merito (**Cassazione , SS.UU. penali, sentenza 12.11.2004 n. 44273**)

Corte di cassazione, Sezioni unite penali Sentenza 12 novembre 2004, n. 44273

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Lxxxx Mxxxx ha proposto ricorso avverso l'ordinanza 3 aprile 2004 del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma che ha convalidato il provvedimento emesso il 22 marzo 2004 dal Questore di Roma, ai sensi dell'art. 6 l. 401/1989, con il quale gli è stato fatto divieto, per un periodo di tre anni, di accedere a tutte le competizioni calcistiche che si svolgeranno negli stadi "Olimpico" e "Flaminio" di Roma e a quelle, nazionali ed internazionali, alle quali avrebbero dovuto partecipare le squadre di calcio "A.S. Roma" e "S.S. Lazio" ed era stato altresì disposto l'obbligo di presentazione al Commissariato della P.S. "Aurelio" in orari, specificamente indicati, coincidenti con lo svolgimento delle partite disputate dalle squadre indicate.

A fondamento del ricorso si deduce innanzitutto la questione di legittimità costituzionale della normativa applicata al caso di specie per violazione degli artt. 3, 13, 24 e 101 Cost.; l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità - secondo cui la convalida del provvedimento del questore da parte del giudice per le indagini preliminari avrebbe come oggetto la sola verifica della legittimità formale dell'atto - porrebbe la normativa ricordata, secondo il ricorrente, in insanabile contrasto con l'art. 13 Cost. perché svuoterebbe di contenuto la garanzia del controllo giurisdizionale che può essere ritenuto tale solo se idoneo a porre in discussione l'esistenza dei presupposti che legittimano l'autorità di pubblica sicurezza ad emettere provvedimenti limitativi della libertà personale.

Con riferimento alla ritenuta natura di misura di prevenzione "atipica" del provvedimento in esame il ricorrente sottolinea poi come le misure di prevenzione, nel nostro ordinamento, devono essere applicate dall'autorità giudiziaria a seguito di un procedimento in cui trova piena applicazione il principio del contraddittorio e previa verifica dell'esistenza dei necessari presupposti.

La normativa in esame sarebbe poi in contrasto con l'art. 24 Cost. perché il questore ha il potere di prescrivere le misure in questione senza che all'interessato, per i tempi e le modalità che regolano questo giudizio, sia consentito di esporre le proprie ragioni e di interloquire presso il giudice della convalida anche perché l'interessato è all'oscuro del contenuto degli atti su cui si fonda il provvedimento.

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia il vizio di mancanza e manifesta illogicità della motivazione (art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p.) per essersi, il giudice della convalida, limitato ad un mero controllo formale del provvedimento del questore senza prendere in considerazione i due profili di illegittimità che il medesimo presentava per essere stato adottato senza tener conto dell'attività lavorativa svolta dal ricorrente (autoferrotranviere con obbligo di turnazione nell'arco della giornata) e perché "in aperto contrasto con il principio di proporzionalità amministrativa, consacrato nell'art. 3 L. 241/90", sotto il profilo dell'omesso controllo sulla durata applicata immotivatamente nel massimo previsto dalla legge.

Il ricorso veniva assegnato alla prima sezione penale di questa Corte e il difensore del ricorrente, con istanza depositata l'8 giugno 2004, sottolineava come il problema dei limiti del giudizio di convalida del provvedimento del questore formasse oggetto di contrasto nella giurisprudenza di legittimità. Mentre la più recente giurisprudenza della prima sezione di questa Corte era infatti orientata a seguire la tesi del controllo meramente formale, la terza sezione dava alla convalida un ambito di applicazione più ampio ritenendo che il giudice dovesse accettare in concreto la pericolosità del soggetto e l'esistenza dei presupposti per l'imposizione dell'obbligo. Chiedeva quindi che il ricorso venisse, ai sensi dell'art. 618 c.p.p., rimesso alle sezioni unite; richiesta che veniva accolta con conseguente fissazione del procedimento davanti a questo collegio.

Il Procuratore generale presso questo Ufficio ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

Il ricorrente ha depositato una memoria di replica alle conclusioni del p.g. nella quale si ribadisce come dagli interventi della Corte costituzionale nella materia in questione si ricavi, nel modo più evidente, che la compatibilità della norma che prevede l'obbligo di comparizione con la disciplina dell'art. 13 Cost. può avversi soltanto se il controllo del giudice della convalida ha carattere di sindacato pieno sull'esistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge per l'applicazione della misura con particolare riferimento all'accertamento di una pericolosità attuale del soggetto. Il ricorrente critica poi la tesi secondo cui il giudice non potrebbe sindacare il provvedimento del questore sotto il profilo della durata della misura. MOTIVI DELLA DECISIONE Osserva la Corte che il divieto di accesso agli stadi e l'obbligo di presentazione sono stati introdotti nel nostro ordinamento per adempiere a indicazioni provenienti da organismi internazionali. Con la risoluzione del Parlamento europeo dell'11 luglio 1985 sulle misure necessarie per combattere il vandalismo e la violenza nello sport e con la Convenzione del Consiglio d'Europa del 19 agosto 1985 sulla violenza e le intemperanze degli spettatori in occasione di manifestazioni sportive, in particolare di incontri calcistici, la comunità internazionale aveva invitato gli Stati all'introduzione di misure per prevenire e controllare tali comportamenti ed in particolare, tra le misure indicate dalla citata convenzione, vi era proprio quella di vietare l'accesso agli stadi o agli incontri a persone notoriamente o potenzialmente pericolose (art. 3). Più recentemente, con la risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 17 novembre 2003 "per l'adozione negli Stati membri del divieto di accesso agli impianti dove si svolgono partite di calcio di rilevanza internazionale", sono stati invitati gli Stati membri, entro i

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

limiti stabiliti dal proprio ordinamento, "ad esaminare la possibilità di introdurre disposizioni che stabiliscano un meccanismo per interdire l'accesso agli stadi in cui sono in programma competizioni calcistiche ai soggetti già resisi responsabili di fatti di violenza in occasione di incontri calcistici".

Nel nostro ordinamento le misure in esame sono state introdotte per la prima volta dalla l. 13 dicembre 1989, n. 294 (interventi nel settore del gioco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche) il cui art. 6, comma 1, così le disciplinava: "L'autorità di pubblica sicurezza può sempre ordinare il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si rechino con armi improprie, o che siano state condannate o che risultino denunciate per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle stesse circostanze abbiano incitato o inneggiato alla violenza con grida o con scritte". Il comma 2 della medesima norma prevedeva poi le sanzioni per il contravventore.

L'art. 6 in esame è stato interamente sostituito dall'art. 1 del d.l. 22 dicembre 1994, n. 717, convertito con modificazioni nella l. 24 febbraio 1995, n. 45 (misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche), che ha così riformulato il comma 1: "Nei confronti delle persone che risultano denunciate o condannate per uno dei reati di cui all'art. 4, primo e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, ovvero per aver preso parte attiva a episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza, il questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche specificamente indicate nonché a quelli, specificamente indicati, interessati alla sosta al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni medesime".

L'innovazione di maggior significato - e che maggiormente interessa il problema che queste sezioni unite sono chiamate a risolvere - è però quella prevista dal secondo comma del nuovo art. 6 che ha previsto che alle persone cui sia stato notificato il divieto di cui al comma 1 il questore possa "prescrivere di comparire personalmente nell'ufficio o comando di polizia competente per il luogo di residenza, o in quello specificamente indicato, in orario compreso nel periodo di tempo in cui si svolgono le competizioni per le quali opera il divieto di cui al comma 1". Il provvedimento (comma 3) deve essere comunicato al procuratore della Repubblica che, ove ritenga esistenti i presupposti previsti dalla norma in esame, ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari; e la prescrizione cessa di avere efficacia se la convalida - contro cui è proponibile il ricorso in cassazione - non è disposta nelle quarantotto ore successive.

Ulteriori modifiche alla normativa in esame sono state infine apportate dall'art. 1 del d.l. 20 agosto 2001, n. 336 convertito, con modificazioni, nella l. 19 ottobre 2001, n. 377 (disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive) che ha nuovamente modificato l'art. 6 della l. 294/1989 introducendo, oltre a modifiche di minor rilievo, le seguenti: - è stato ampliato (comma 1) l'elenco dei reati la cui denuncia o condanna (anche

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

con sentenza non definitiva) negli ultimi cinque anni costituisce il presupposto per l'applicazione delle misure;

- il termine massimo di durata delle misure è stato portato da uno a tre anni (comma 5);
- è stato introdotto il riferimento alle "manifestazioni" sportive in luogo del precedente più riduttivo riferimento alle "competizioni" sportive;
- è stato introdotto, per la misura prevista dal comma 2, l'obbligo per il questore, ove ritenga di disporre la comparizione personale negli uffici di polizia, di tener conto dell'attività lavorativa della persona;
- è stato previsto (in attuazione di quanto disposto da una sentenza della Corte costituzionale cui si accennerà più avanti) che la notifica di cui al comma 2 debba contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida. Sostanzialmente immutata è rimasta la disciplina che riguarda i termini e le modalità della convalida.

Risulta evidente che la misura prevista dal primo comma dell'art. 6 incide esclusivamente sulla libertà di circolazione del soggetto inibendogli di frequentare determinati luoghi. La libertà di circolazione è tutelata dall'art. 16 Cost. e le limitazioni di questo diritto possono essere stabilite, come è generalmente riconosciuto, dall'autorità amministrativa; queste limitazioni possono essere previste in via generale dalla legge per motivi di sanità o di sicurezza e non sembra esservi dubbio che quelle previste dalla normativa in esame si riferiscano alla sicurezza. È stata esclusa la natura di misura di prevenzione di questa misura da Cass., sez. I, 21 febbraio 1996, n. 1165, Elia, rv. 204609, secondo cui occorre "configurare il divieto di accesso di cui al comma 1 dell'art. 6 come atypica misura interdittiva di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza per la salvaguardia di finalità inerenti all'ordine pubblico" (con la conseguenza della ritenuta applicabilità della misura anche ai minori di età per i quali allora non era prevista).

Ben diversa è la natura della misura aggiuntiva prevista dal comma 2 dell'art. 6 ancorché si tratti dell'imposizione di un obbligo strumentale per assicurare l'osservanza del divieto previsto dal primo comma: in questo caso la misura incide direttamente sulla libertà personale perché impone alla persona sottoposta alla misura un comportamento positivo che riguarda la sua persona e che ne limita inevitabilmente, sia pure in modo meno invasivo delle misure detentive, la libertà personale. La conseguenza di questa natura di misura idonea a limitare la libertà personale è la necessaria applicazione, a questi provvedimenti, delle garanzie previste dall'art. 13 Cost. che prevede una riserva assoluta di giurisdizione generalmente preventiva ma anche, nei casi eccezionali di necessità ed urgenza nei quali l'autorità di p.s. può adottare provvedimenti provvisori, successiva.

Del resto che la misura prevista dal comma 2 dell'art. 6 rientri nella garanzia giurisdizionale dell'art. 13 è riconosciuto - oltre che da dottrina e giurisprudenza del tutto uniformi su questo

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

problema - dallo stesso legislatore che ha previsto una disciplina della convalida modulata sui tempi e sugli interventi previsti da questa norma.

Quanto alla natura della misura nella parte che riguarda l'obbligo di presentazione non sembra possano sussistere dubbi che si tratti di misure di prevenzione. Ciò si ricava essenzialmente dalla funzione dichiaratamente diretta ad evitare la consumazione di reati attinenti alla tutela dell'ordine pubblico in occasione di manifestazioni di carattere sportivo da parte di soggetti che, per precedenti condotte, siano ritenuti socialmente pericolosi. 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.

Sotto diverso profilo conferma la natura di misura di prevenzione di questi provvedimenti la considerazione che si tratta di provvedimenti che prescindono dalla consumazione di un reato e dal suo accertamento definitivo e ciò porta ad escludere con certezza che si tratti di una misura di sicurezza. Del resto la natura di misura di prevenzione è riconosciuta dalla prevalente giurisprudenza di legittimità (cons., da ultimo, Cass., sez. I, 13 febbraio 2002, n. 11097, Raia, rv. 221470).

E' privo di rilievo inquadrare le misure in esame tra quelle "tipiche" o quelle "atipiche" trattandosi di distinzione priva di effetti pratici e ricavandosi, la atipicità, esclusivamente dalla circostanza di non essere previste dalla normativa di carattere generale sulle misure di prevenzione di cui alla l. 27 dicembre 1956, n. 1423. Se vuol darsi un contenuto a questa distinzione può confermarsi la natura atipica delle misure con riferimento al già accennato diverso criterio di pericolosità sociale che le connotano.

La misura prevista dal secondo comma dell'art. 6 - a differenza di quella prevista dal comma 1 che ha natura esclusivamente amministrativa e contro cui la tutela giurisdizionale può essere esercitata solo davanti al giudice amministrativo - rientra invece tra quelle c.d. giurisdizionalizzate perché o sono applicate dall'autorità giudiziaria (per es. la sorveglianza speciale della pubblica sicurezza) oppure, come nel caso in esame, sono soggette ad un controllo successivo da parte della medesima. Va peraltro rilevato che la misura in esame può essere applicata anche dall'autorità giudiziaria (art. 6, comma 7, l. 401/1989) con la sentenza di condanna anche se, irragionevolmente, in questo caso la durata è diversa (da due mesi a due anni) e ha un termine massimo inferiore (verosimilmente si tratta di una mancanza di coordinamento tra le modifiche introdotte nel 2001 rispetto alla normativa precedente).

Sui requisiti minimi che deve avere il provvedimento di convalida della misura con cui il questore impone l'obbligo di presentazione all'ufficio di polizia si sono formati, come già accennato, due orientamenti nella giurisprudenza di legittimità.

Il primo limita il sindacato del giudice ad un mero controllo formale di legittimità ritenendo che il

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

giudice debba soltanto verificare se il provvedimento del questore abbia indicato l'esistenza dei presupposti richiesti senza che debba verificarsene l'effettiva esistenza. In questo senso cons., tra le numerose altre, Cass., sez. I, 5 ottobre 2000, n. 825, Frizione, Rv. 218928; sez. I, 4 giugno 2003, n. 26064, Zerlotto, Rv. 225583; sez. I, 20 gennaio 2004, n. 3875, Leopizzi, Rv. 226966.

Il secondo orientamento ritiene invece che il controllo debba essere pieno e che sia necessario verificare in concreto, anche sotto il profilo della sufficienza indiziaria, l'esistenza di questi presupposti. Espressione più recente di questo orientamento è costituito da Cass., sez. I, 24 gennaio 2003, n. 6293, Ferretti, Rv. 223406, che richiede un più "pregnante" controllo in sede di convalida. Nello stesso senso cfr. inoltre, tra le altre, sez. I, 26 marzo 2004, n. 19541, Candida, Rv. 224128; sez. I, 20 gennaio 2004, n. 19049, Quagliaroli.

Esistono anche orientamenti intermedi che, pur optando per il controllo pieno, anche sui requisiti di necessità ed urgenza, tuttavia escludono che debba essere verificata l'esistenza della pericolosità (in questo senso v. Cass., sez. I, 9 maggio 2003, n. 30306, Beghini, rv. 226182).

Ritengono queste sezioni unite che dalla natura del provvedimento delineata in precedenza consegua la soluzione del problema enunciato. Dal riconoscimento che il provvedimento che obbliga alla presentazione presso l'ufficio di polizia incide sulla libertà personale e dall'esistenza della riserva assoluta di giurisdizione prevista, per i provvedimenti che hanno queste caratteristiche, dall'art. 13 Cost. non può che derivare che il controllo di legalità devoluto al giudice della convalida debba essere esteso alla verifica dell'esistenza di tutti presupposti previsti dalla legge e anche a quelli che la natura di misura di prevenzione richiede.

Affermare che questo controllo possa ridursi alla verifica formale del provvedimento significa, di fatto, attribuire all'autorità amministrativa il potere di limitare la libertà personale in assenza di un controllo effettivo sull'esistenza dei presupposti perché il provvedimento possa essere legittimamente emesso. Se il giudice deve limitarsi a verificare che il questore abbia indicato gli elementi previsti dalla legge ne consegue in realtà l'inesistenza di alcun controllo sull'esistenza e sulla effettiva idoneità di questi elementi a fondare l'applicazione della misura con il risultato di attribuire alla pubblica amministrazione, in buona sostanza, un potere non provvisorio, ma definitivo, di limitazione della libertà personale.

Si consideri inoltre che questo più incisivo controllo è reso altresì necessario dall'esistenza di oggettive limitazioni all'esercizio del diritto di difesa; la legge concede infatti all'interessato, entro i brevissimi termini già indicati, esclusivamente il potere di produrre memorie e documenti al giudice della convalida. Un contraddittorio, quindi, esclusivamente cartolare e ridotto entro spazi temporali assai ristretti.

Da ciò consegue l'esigenza di quel più penetrante controllo da parte del giudice della convalida che ha consentito al giudice delle leggi di "salvare" la disciplina normativa in esame dalla

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

dichiarazione di incostituzionalità: la Corte costituzionale, con la sentenza 20 novembre 2002, n. 512, ha infatti dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, in esame, proposta in riferimento all'art. 13, comma 3, Cost., ribadendo peraltro che "la natura di atto suscettibile di incidere sulla libertà personale impone che il giudizio di convalida effettuato dal giudice per le indagini preliminari non possa limitarsi ad un mero controllo formale, bensì, come la giurisprudenza ordinaria ha precisato, debba essere svolto in modo pieno".

Questi principi erano già stati affermati, dalla Corte costituzionale, nella sentenza 23 aprile 1998, n. 136 dove si sottolineava che il carattere strumentale del provvedimento che dispone l'obbligo di comparizione, rispetto al divieto di accesso, non escluderebbe che al giudice per le indagini preliminari, al momento di decidere se convalidare o meno il provvedimento stesso e quindi in sede di delibrazione della legittimità di una misura che, nel caso di specie, risulta imposta dall'autorità amministrativa, "spetti pur sempre - stante l'identità solo qualificatoria e di struttura procedimentale che la convalida in questione presenta rispetto all'istituto disciplinato dal codice di rito - il controllo sulla ragionevolezza ed 'esigibilità' del provvedimento medesimo", ... in vista di un "giudizio prognostico che deve attingere, come ha precisato la giurisprudenza di legittimità, non a dati formali, bensì alla concreta ed attuale pericolosità del soggetto, quale presupposto di giustificazione ed idoneità della misura stessa in relazione allo scopo cui è preordinata".

E la Corte costituzionale richiamava espressamente, in senso adesivo, la sentenza Cass., sez. I, 20 gennaio 1997, n. 284, Nucciarelli, rv. 207248, nella quale è stato affermato che in sede di convalida il giudice "non può limitarsi ad un mero controllo formale" ma deve "accertare, in concreto e con riferimento all'attualità, se la pericolosità del soggetto giustifichi e renda la misura stessa atta allo scopo di prevenzione voluto dal legislatore, verificando altresì, specialmente se non è intervenuta una condanna, la sussistenza di sufficienti elementi indiziari atti a corroborare l'attribuibilità al soggetto stesso della condotta pericolosa posta a fondamento del provvedimento del questore".

Sotto il profilo costituzionale v'è un ulteriore aspetto da prendere in considerazione. Come ha di recente ribadito la Corte costituzionale nella sentenza 15 luglio 2004, n. 222 (in tema di arresto obbligatorio in flagranza dello straniero per il reato di inottemperanza all'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale) "a norma dell'art. 13, terzo comma, Cost., all'autorità di polizia è consentito adottare provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale solo quando abbiano natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione, tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguitamento delle finalità del procedimento penale, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale in vista dell'intervento dell'autorità giudiziaria".

Se dunque l'intervento dell'autorità di polizia ha natura "servente" rispetto a quello dell'autorità giudiziaria sembra evidente che quest'ultimo non possa essere limitato ad un esame formale ma debba estendersi ad un pieno controllo di legalità con la verifica dell'esistenza dei

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

presupposti più volte ricordati; natura "servente" significa infatti che il provvedimento idoneo a incidere sulla posizione soggettiva della persona è quello dell'autorità giudiziaria mentre quello dell'autorità di polizia non può che avere effetti anticipatori e preparatori. Diversamente la competenza ad emettere i provvedimenti limitativi della libertà personale verrebbe nella sostanza attribuita all'autorità di polizia in violazione della più volte ricordata norma costituzionale.

Né può farsi riferimento, per escludere il pieno controllo di cui trattasi, alla limitata invasività delle misure in esame perché ciò può valere soltanto a giustificare una disciplina meno rigorosa del contraddittorio (per es. con la previsione, ritenuta legittima dal giudice delle leggi, che si svolga in forma esclusivamente cartolare) ma non certo a consentire di escludere la garanzia dell'art. 13, comma 3, come di fatto avverrebbe riducendo il giudizio di convalida del gip ad una verifica solo formale del provvedimento del questore.

In conclusione sembra che possa affermarsi in generale che, dal sistema di tutela della libertà personale disciplinato dall'art. 13 Cost., possa trarsi il principio che, nei casi eccezionali previsti dalla legge nei quali, per ragioni di necessità ed urgenza, all'autorità di polizia è consentito di adottare provvedimenti provvisori idonei a limitare in qualsiasi forma la libertà di una persona l'intervento successivo del giudice deve avere natura di pieno controllo di legalità sull'esistenza dei presupposti legittimanti l'adozione del provvedimento da parte dell'autorità amministrativa.

Del resto questo sindacato di legalità sul provvedimento del questore non differisce, nella sostanza, da quello previsto per altri provvedimenti provvisori attribuiti alla competenza dell'autorità amministrativa incidenti sulla libertà personale ed in particolare da quello che si riferisce alla convalida dell'arresto operato dalla polizia giudiziaria per il quale la giurisprudenza di legittimità, con argomentazioni sostanzialmente uniformi, richiede che il giudice, con una valutazione ex ante (con riferimento agli elementi di giudizio conosciuti dalla polizia giudiziaria al momento dell'arresto), pur non estesa all'esistenza dei gravi indizi di colpevolezza, debba verificare l'esistenza dei presupposti indicati nell'art. 381 c.p.p. e del fumus commissi delitti (in questo senso v. da ultimo Cass., sez. VI, 1° febbraio 1999, n. 413, Bono, Rv. 213320; sez. IV, 29 settembre 2000, Mateas, Rv. 218474).

Nei provvedimenti in esame è richiesta altresì la valutazione della pericolosità conseguente alla natura di misura di prevenzione che nella convalida dell'arresto non esiste mentre può ritenersi di natura analoga la valutazione indiziaria sul fumus necessaria, in particolare, nei casi in cui il provvedimento si fondi su una denuncia proposta nei confronti della persona.

Potrebbe obiettarsi a questa ricostruzione che questo parallelismo non si giustifica per la minore invasività delle misure in esame ma deve essere sottolineato che - mentre la convalida dell'arresto esaurisce i suoi effetti con la pronunzia del provvedimento perché, in mancanza di un ulteriore provvedimento che legittimi la limitazione della libertà personale, il giudice deve disporre l'immediata liberazione dell'arrestato (art. 391, comma 6, c.p.p.) - il provvedimento di convalida di cui ci stiamo occupando può legittimare la limitazione della libertà personale per un

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

periodo massimo di tre anni anche se, nel frattempo, non interviene una sentenza di condanna che applichi autonomamente la misura. E ciò vale a giustificare un controllo parimenti penetrante, rispetto al caso dell'arresto, sull'esercizio dei poteri in esame da parte dell'autorità amministrativa.

Questa soluzione non si discosta dai criteri elaborati dalla giurisprudenza civile di legittimità che, sul tema del ricorso contro il decreto prefettizio di espulsione dello straniero ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. c), del d. lgs. 286/1998, nel riaffermare la natura di misura di prevenzione di quella misura, ha precisato che il giudice della convalida può prendere in considerazione solo i fatti indicati dal prefetto (controllo ab extrinseco) ma ha negato che la convalida possa consistere in un controllo solo formale perché ciò è "escluso dalla natura stessa della giurisdizione ordinaria, che ha ad oggetto non l'atto ma i diritti soggettivi che esso comprime e le condizioni per la sua legittima compressione" (v. Cass., sez. I civ., 16 giugno 2004, n. 11321).

Ai fini della verifica dell'esistenza dei presupposti previsti dall'art. 6, comma 1, l. 401/1989 va osservato che dovranno essere accertati i requisiti di necessità ed urgenza che hanno indotto il questore ad adottare il provvedimento. La già richiamata sentenza n. 512/2002 della Corte costituzionale, nel ricordare che tutti i provvedimenti provvisori dell'autorità di pubblica sicurezza che incidono sulla libertà personale sono soggetti alla disciplina dell'art. 13 Cost., ha ribadito che il fatto stesso che tali misure siano qualificate dalla legge come facoltative obbliga il soggetto titolare del potere a "verificare la ricorrenza in concreto della necessità ed urgenza dell'intervento", consentendo quindi al giudice della convalida "di verificarne l'effettiva esistenza".

A tal riguardo, la Corte ha osservato che, se "la non automaticità del provvedimento e, quindi, la necessità di una sua ponderata motivazione e conformazione, richiedono anzitutto che l'autorità amministrativa, in presenza di un soggetto al quale ha irrogato il divieto di accesso, valuti comunque le ragioni di necessità e di urgenza che richiedono anche l'adozione dell'obbligo di comparizione"; con la conseguenza che "spetterà alla autorità giudiziaria, in ossequio al sistema di garanzie previsto dall'art. 13 della Costituzione, valutare, in sede di convalida del provvedimento, la sussistenza delle condizioni richieste per la sua adozione sul piano della necessità ed urgenza, nonché l'adeguatezza del suo contenuto anche sotto il profilo della durata".

In secondo luogo la natura di misura di prevenzione del provvedimento del questore impone di verificare la pericolosità del soggetto cui è applicata la misura. Il giudice della convalida dovrà quindi verificare se i fatti indicati dal questore possano costituire indice sicuro della pericolosità intesa nella particolare accezione che risulta dal testo dell'art. 6.

In terzo luogo il giudice della convalida non potrà sottrarsi ad un minimo di valutazione indiziaria quando il provvedimento sia adottato non a seguito di una condanna ma di una semplice denuncia o a seguito della constatazione che la persona abbia preso parte ad una delle manifestazioni di "tifo violento" descritte nel primo comma dell'art. 6. Sembra evidente che in

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

questi casi, ove la persona interessata contesti di aver preso parte a questi fatti, il controllo di legalità del gip richieda l'accertamento dell'esistenza del fumus di attribuibilità delle condotte alla persona sottoposta alla misura e la riconducibilità di tali condotte alle ipotesi previste dalla norma.

Infine analoga valutazione dovrà essere compiuta dal giudice in relazione alla durata che potrà peraltro essere fondata (come anche il giudizio di pericolosità e quello riferito ai requisiti di necessità ed urgenza) anche sulla gravità degli episodi accertati che giustifichino l'applicazione della misura preventiva dell'obbligo di presentazione. Sotto questo profilo ritengono queste sezioni unite, che proprio la natura piena del controllo giurisdizionale consenta di ritenere che il giudice della convalida, ove ritenga la durata eccessiva, possa ridurla. Sarebbe del resto irrazionale che, in questi casi, il Gip fosse tenuto a respingere la convalida di un provvedimento ritenuto comunque legittimamente adottato. Per le medesime ragioni anche il pubblico ministero potrà richiedere la convalida per un periodo di tempo inferiore a quello indicato dal questore.

Ne consegue che il Gip dovrà esaminare la documentazione su cui è fondato il provvedimento del questore il quale sarà dunque tenuto a trasmettere al pubblico ministero i documenti rilevanti ai fini dell'adozione della misura; e il pubblico ministero, a sua volta, ove ritenga di richiedere la convalida, dovrà trasmettere al giudice questa documentazione.

Trattasi di adempimenti non espressamente previsti dalla legge ma la cui necessità consegue alla natura del provvedimento giurisdizionale di convalida. Un controllo pieno può infatti avversi solo sulla base degli atti sui quali il provvedimento oggetto del controllo si fonda. Diversamente il controllo diverrebbe, per altra via, del tutto formale. E, a parere di queste sezioni unite, un'ulteriore conseguenza può trarsi da questa disciplina: che la persona interessata possa esaminare questa documentazione. Diversamente la possibilità di presentare memorie o deduzioni sarebbe vanificata dalla mancata conoscenza degli atti e la possibilità di interloquire - già sensibilmente ridotta per l'adozione di un contraddittorio solo cartolare e consentito in termini temporali assai ristretti - sarebbe sostanzialmente elusa.

Non è ovviamente escluso che il giudice della convalida possa avvalersi della motivazione per relationem già ritenuta ammissibile, in questa materia (cfr. Cass., sez. I, 4 giugno 2003, n. 27363, Alio; sez. 111, 19 giugno 2002, n. 32815, Lezzi). Però anche la motivazione per relationem deve dare conto del percorso giustificativo e delle ragioni di condivisione del provvedimento richiamato e, pur potendosi risolvere in un richiamo estremamente sintetico, non può limitarsi ad una acritica recezione del provvedimento amministrativo. Diversamente si tornerebbe, per altra via, al controllo meramente formale del provvedimento del questore eludendo le regole che queste sezioni unite ritengono obbligate per evitare censure di incostituzionalità della disciplina delineata.

Quanto ai rilievi dedotti dal ricorrente sulla legittimità costituzionale della misura in esame va osservato preliminarmente che la censura che si riferisce agli artt. 3 e 101 Cost. è priva di qualsiasi motivazione e ciò esonerà la Corte dall'esame delle relative questioni.

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

Per quanto riguarda il dubbio di costituzionalità proposto in relazione all'art. 13 Cost. la questione deve ritenersi irrilevante. La censura è stata infatti formulata, come può evincersi dal suo contenuto riassunto nelle premesse, sul presupposto dell'esistenza dei limiti al controllo del giudice in sede di convalida che una parte della giurisprudenza di legittimità aveva individuato e che il giudice dell'odierno procedimento ha fatto propri. Ma una volta ritenuto, da parte di queste sezioni unite, che il controllo di legalità del giudice in sede di convalida del provvedimento del questore ha natura piena, si riferisce anche al merito del provvedimento e non può essere limitato alla verifica formale dell'esistenza dei presupposti richiesti, la questione diviene priva di rilevanza.

Sotto il profilo della dedotta violazione dell'art. 24 Cost. la questione di legittimità costituzionale è da ritenere invece manifestamente infondata essendo già stata, analoga questione, decisa dalla Corte costituzionale che, con la sentenza 23 maggio 1997, n. 144, ha respinto la questione di costituzionalità della normativa in esame ritenendo che, in considerazione della diversa importanza dei beni interessati, ben possa la limitazione della libertà personale conseguente alle misure in questione, coniugarsi "con la celerità nell'applicazione della misura, condizione necessaria perché la stessa possa rivelarsi efficace, si da giustificare, in un equilibrato rapporto fra le esigenze in gioco, l'adozione di forme semplificate attraverso le quali possa esplicarsi il contraddittorio".

Nel caso in esame il provvedimento impugnato si è richiamato all'orientamento giurisprudenziale di questa Corte non condiviso da queste sezioni unite per le ragioni in precedenza indicate. Il provvedimento, essendosi limitato ad un controllo meramente formale, va pertanto annullato con rinvio in accoglimento dei motivi che si riferiscono alla motivazione della convalida del provvedimento che impone l'obbligo di presentazione; e il giudice del rinvio dovrà uniformarsi, nella valutazione sulla richiesta convalida, ai principi in precedenza enunciati.

Resta da esaminare la seconda censura contenuta nel secondo motivo con cui il ricorrente lamenta che il provvedimento sia stato adottato senza prendere in considerazione le sue esigenze lavorative. In particolare il giudice della convalida non avrebbe tenuto conto della circostanza che il ricorrente svolge "regolare attività lavorativa quale autoferrotranviere presso la Soc. Trotta" e tale lavoro è "oggetto a turnazione nell'arco dell'intera giornata, l'obbligo di presentazione poteva coincidere in molte circostanze con l'orario di lavoro con la conseguenza che il L. si sarebbe trovato innanzi all'impossibilità di adempiere ad uno dei due obblighi".

Anche su questo punto il provvedimento impugnato non ha fornito alcuna risposta pur essendo stato sollecitato a farlo con la memoria depositata.

In merito a questa censura è opportuno precisare, come già indicato, che l'art. 1 del d.l. n. 336/2001 ha modificato, tra l'altro, i commi 1 e 2 dell'art. 6 l. 401/1989; la legge di conversione, n. 377/2001, ha previsto che il questore possa applicare l'obbligo di comparizione in questione "tenendo conto dell'attività lavorativa dell'invitato".

Violenza negli stadi - Divieto di accesso allo stadio - Obbligo di presentarsi personalmente nell'ufficio

Nel caso in esame il questore ha concesso a L. l'autorizzazione di cui al comma 8 dell'art. 6 l. 401 (che consente all'interessato, per gravi e comprovate esigenze, di comunicare il luogo dove si trova nel corso delle manifestazioni) ma il provvedimento impugnato è privo di motivazione sulle censure proposte sul punto; il giudice del rinvio dovrà quindi valutare se, con questa disposizione, si sia in concreto adempiuto alla previsione in esame.

P.Q.M.

la Corte Suprema di Cassazione, sezioni unite penali, annulla l'impugnata ordinanza e rinvia al Tribunale di Roma per nuovo esame.