

I QUADERNI FISCALI FISCOCSEN

Rassegna giuridico fiscale in
ambito sportivo

I QUADERNI FISCALI FISCOCSEN

- AGGIORNAMENTI PRATICI -

CONTATTO

@ info@fiscocsen.it

☎ 392-6062182

🌐 www.fiscocsen.it

Roma



NORMATIVA

📖 A cura della redazione
#fiscocsen

📖 Coordinamento nazionale:
Dott. Francesco De Nardo -
Avv. Paolo Rendina - Dott.ssa
Katia Arrighi

OBIETTIVO

Informazione in ambito giuridico fiscale con circolari pratiche su temi di aggiornamento quotidiano.

IL DA.SPO. : divieto di accedere alle manifestazioni sportive

Articolo a cura dell' Avv. Paolo Alberto Reineri - Foro di Torino



IL D.A.SPO: divieto di accedere alle manifestazioni sportive

Una misura di prevenzione adottata dal Questore

Articolo a cura Avv. Reineri – avvocato accreditato Fiscocsen

Il D.A.SPO: inquadramento normativo e giurisprudenziale

Il D.A.SPO. (acronimo di “Divieto di Accedere alle alle manifestazioni Sportive”) è una misura di prevenzione atipica adottata dal Questore nei confronti dei soggetti che pongono in essere le condotte previste principalmente dall’art. 6, L. n. 401/1989, e s.m.i. e dall’art. 1-*septies*, D.L. n. 28/2003, conv. con L. n. 88/2003.

Le condotte in questione, non necessariamente costituenti fattispecie di reato, sono genericamente riconducibili a episodi di violenza che avvengono “in occasione o a causa” di manifestazioni sportive. L’ambito di applicazione del DASPO è stato progressivamente ampliato, risultando esteso sia a condotte “di gruppo” (il che ha sollevato forti dubbi di costituzionalità da parte della dottrina), sia a condotte soltanto “finalizzate” alla partecipazione attiva a episodi di violenza, minaccia o intimidazione (per le quali condotte non è nemmeno prevista, ai fini del D.A.SPO., la previa denuncia) e, addirittura, a condotte generalmente prive di qualsiasi connotazione violenta (ad es., l’accensione di un fumogeno, la duplice violazione del regolamento d’uso dell’impianto sportivo, ecc.).

Trattandosi di una misura di prevenzione, essa può essere disposta solo nei confronti di soggetti socialmente pericolosi: si è però fatta strada in giurisprudenza un'opinabile presunzione di pericolosità sociale *tout court* in capo a chi pone in essere condotte violente (o "pseudo-violente") in relazione a manifestazioni sportive.

Sotto il profilo oggettivo, il D.A.SPO. consiste nel divieto - per un periodo compreso tra 1 e 5 anni (e tra 5 e 10 anni in caso "recidiva") - di accedere alle manifestazioni sportive specificamente indicate nel provvedimento interdittivo; in realtà, nella prassi, il D.A.SPO. contiene la mera indicazione degli sport o - specialmente laddove venga in esso menzionato soltanto uno sport - delle categorie (partite di serie A, di serie B, ecc.) a cui il divieto si riferisce.

Il provvedimento di D.A.SPO. è impugnabile dinanzi al T.A.R. entro il termine di legge di 60 giorni dalla sua notifica e può essere accompagnato, a discrezione del Questore, dalla prescrizione aggiuntiva dell'obbligo di comparizione presso l'ufficio di polizia giudiziaria (c.d. "obbligo di firma"). Tale prescrizione, che la legge prevede come obbligatoria in caso di "recidiva", incide non soltanto sul diritto alla libera circolazione (art. 16 Cost.), ma anche sulla libertà personale (art. 13 Cost.): per tale ragione, essa può essere fatta oggetto di memoria difensiva entro 48 ore dalla sua notifica e deve essere convalidata dal G.I.P. (entro 48 ore dalla richiesta del P.M.) con provvedimento direttamente ricorribile per Cassazione. In difetto di convalida, la (sola) prescrizione aggiuntiva decade.

Esiste, inoltre, il D.A.SPO. c.d. giudiziario, che viene emesso dal giudice penale con la sentenza di condanna per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive. Talora esso si aggiunge all'eventuale precedente D.A.SPO. "amministrativo": in tal caso, la durata di quest'ultimo, ove già eseguito, deve essere scomputata da quella del successivo D.A.SPO. giudiziario (così si ricava da Cass. pen. n. 17712/13).

Questo, in estrema sintesi, il quadro normativo e giurisprudenziale della materia.

Il D.A.SPO. nello sport dilettantistico

Ambito di applicazione oggettivo

Anzitutto, è pacifico che il D.A.SPO. può essere adottato per fatti occorsi in occasione di eventi sportivi dilettantistici, durante le gare o a margine di esse (oltre che per fatti verificatisi durante le fasi di spostamento dei tifosi).

Di interesse principalmente pratico è la questione **dell'estensione oggettiva del provvedimento di D.A.SPO.** emesso per fatti avvenuti in occasione di eventi sportivi professionistici: dall'esame di D.A.SPO. "calcistici" è emerso come, a discrezione delle singole Questure, talora venga specificato che il divieto di assistere alle manifestazioni sportive riguarda **anche le partite della L.N.D. – Lega Nazionale Dilettanti** (ed eventualmente delle categorie inferiori), mentre, in altri casi, detta **specificazione manchi**. In tale ultima ipotesi appare logico ritenere che il "daspato" possa assistere

agli eventi di calcio dilettantistico. Occorre però prestare attenzione a che il divieto non sia esteso a tutte le manifestazioni organizzate dalla F.I.G.C., cui la L.N.D. appartiene: va infatti rammentato che la violazione del D.A.SPO. integra un reato severamente punito dalla legge e per il quale è consentito l'arresto in flagranza c.d. differita (ulteriore "quasi-unicum" della legislazione speciale sulla violenza negli stadi).

Ambito di applicazione soggettivo: dirigenti e atleti

Salve le rare eccezioni di cui si dirà, il D.A.SPO. può essere adottato anche nei confronti dei soggetti dell'ordinamento sportivo (atleti, allenatori, dirigenti, ecc.): la questione si è posta in quanto per tali soggetti già opera il potere disciplinare delle Federazioni sportive di appartenenza.

Quanto ai **dirigenti**, può citarsi, a mero titolo esemplificativo, il caso del D.A.SPO. emesso nel 2014 dalla Questura di Enna a carico di un dirigente di una società dilettantistica che si rese protagonista, a fine partita, di un'aggressione nei confronti dell'omologo avversario. Si tratta, purtroppo, di casi tutt'altro che infrequenti.

La giurisprudenza afferma, in via largamente maggioritaria, l'assoggettabilità al D.A.SPO. anche degli **atleti**. In questo senso sono orientati sia il Giudice Penale (v. Cass. pen. n. 33864/2007, che ha annullato il provvedimento del G.I.P. che, ritenendo inapplicabile il D.A.SPO. ai soggetti dell'ordinamento sportivo, non aveva convalidato l'obbligo di firma), sia il Giudice Amministrativo (v. T.A.R. Puglia – Lecce, ord. n. 956/2008, in cui si afferma che "lo status di giocatore professionista crea un obbligo in più quanto ad evitare situazioni che possono portare negli stadi a problemi di ordine pubblico"; e, sia pure indirettamente, T.A.R. Reggio Calabria n. 947/2016).

Di altro avviso era stata, invece, l'ordinanza cautelare del T.A.R. Piemonte n. 490/2017, che aveva affermato che, se è vero che la normativa non esclude che il D.A.SPO. possa essere adottato per fatti dai quali possa discendere una sanzione riservata alla giurisdizione degli organi di Giustizia Sportiva, appare però "dubbio che un provvedimento limitativo dell'accesso agli stadi come il DASPO possa essere applicato anche in relazione a comportamenti e nei confronti di soggetti passibili di sanzioni previste dall'ordinamento della Giustizia Sportiva, tenuto conto del fatto che gli organi deputati a comminare tali sanzioni appaiono essere quelli più idonei a valutare il disvalore insito in comportamenti violenti o minacciosi posti in essere nell'esercizio della attività sportiva, non senza considerare, altresì, che le persone soggette alla Giustizia Sportiva hanno normalmente un titolo autonomo e specifico di accesso agli stadi (in quanto giocatori, allenatori, etc...), che non pare poter essere compresso per il tramite di un provvedimento come quello previsto dall'art. 6 della L. 401/89". Tuttavia, lo stesso T.A.R. Piemonte ha modificato il proprio orientamento con la recentissima sentenza n. 949/2019 del 14.8.2019, aderendo al filone giurisprudenziale secondo cui l'assoggettamento alle disposizioni dell'ordinamento della giustizia sportiva non esime *ex se* dall'essere sottoposti anche alla normativa in materia di D.A.SPO., che ha un'altra finalità.

Pertanto, allo stato, ben difficilmente i legali degli atleti “daspati” (anche dilettanti) potranno fare utilmente leva sugli **isolati** precedenti giurisprudenziali favorevoli alla tesi dell’inapplicabilità *tout court* del D.A.SPO. in ragione dell’appartenenza all’ordinamento sportivo dei loro assistiti.

Venendo a casi specifici di atleti dilettanti assoggettati a D.A.SPO., ha avuto particolare risonanza mediatica la vicenda del calciatore **Pietro Arcidiacono**, che nel 2012 - in occasione di una partita di serie D del Cosenza Calcio - esultò mostrando una maglietta recante la scritta “**Speciale innocente**”. Il riferimento era ad uno dei tifosi del Catania Calcio condannato per l’uccisione dell’ispettore capo Filippo Raciti, avvenuta il 2 febbraio 2007 al termine del derby con il Palermo. Il Questore di Catanzaro emise un DASPO di tre anni a carico di Arcidiacono, salvo poi tornare sui propri passi e modificare il provvedimento interdittivo adottato, autorizzando il calciatore a disputare le partite del Cosenza.

Altro caso di D.A.SPO. nei confronti di un calciatore dilettante è stato quello emesso a carico del noto attaccante **Emiliano Bonazzoli**, attinto dalla misura nel 2014 quando prestava la propria attività per la compagine dilettantistica dell’Este. Secondo il referto arbitrale, alla fine di una partita, il calciatore aveva proferito epiteti discriminatori nei confronti dello stesso direttore di gara.

I due episodi sopra riportati riflettono la generalità dei casi in cui gli atleti sono destinatari di D.A.SPO.: infatti, i provvedimenti interdittivi nei confronti di questi ultimi sono solitamente emessi per fatti avvenuti a margine dell’evento sportivo (soprattutto per risse che scoppiano alla fine della competizione) o comunque avulsi dall’esplicazione dell’attività agonistica (esultanze, epiteti offensivi, ecc.).

È lecito domandarsi, tuttavia, se la misura interdittiva possa essere emessa anche nei casi-limite in cui gli atleti cagionino lesioni agli avversari mediante una condotta violenta, ma posta in essere nel corso della prestazione agonistica.

Dal mio punto di vista, la legittimità di un siffatto D.A.SPO. implica la necessaria sussistenza di una condotta di particolare gravità (si pensi all’atleta che sferra una forte testata all’avversario), di modo che il comportamento possa configurarsi come “episodio di violenza” (che, in ogni caso, per l’adozione del D.A.SPO., richiede la denuncia). Inoltre, tale condotta deve essere totalmente priva di un collegamento funzionale con il gioco: nel calcio, non sarà dunque privo di tale collegamento il *tackle* rude e falloso che arrechi una grave lesione all’avversario, ma che sia effettuato in maniera coerente con i movimenti propri dell’agonismo calcistico. A ben vedere, potrebbe quindi farsi riferimento al

medesimo criterio tradizionalmente utilizzato per ritenere sussistente la responsabilità civile dello sportivo (oltre che quella penale, per il reato di lesioni), vale a dire l'esistenza di un collegamento funzionale tra evento lesivo e gioco.

Occorre però considerare che vi è differenza tra i presupposti di configurabilità della responsabilità civile e penale dell'atleta ed i presupposti di assoggettabilità dello sportivo al D.A.SPO.

Infatti, secondo la recente giurisprudenza civile (Cass. civ., sez. III, 10.5.2018, n. 11270), il nesso funzionale con l'attività non è idoneo a escludere la responsabilità dell'atleta tutte le volte che venga impiegato un grado di violenza o irruenza incompatibile con le caratteristiche dello sport praticato, ovvero col contesto ambientale nel quale l'attività sportiva si svolge in concreto, o con la qualità delle persone che vi partecipano. Può pertanto esservi responsabilità civile o penale anche in conseguenza di gesti agonistici particolarmente violenti e sproporzionati.

Diversamente, la giurisprudenza penale che ha ritenuto l'assoggettabilità dell'atleta al D.A.SPO. (la già citata Cass. pen. . 33864/2007) ha circoscritto tale convincimento a quelle condotte avulse dall'esplicazione dell'attività agonistica e per le quali il contesto sportivo è mera occasione all'origine del comportamento illecito, così differenziandole da quelle finalisticamente inserite nel contesto dell'attività sportiva.

Infine, non va trascurato che la *ratio legis* della L. n. 401/1989 non sembra tenere in considerazione episodi violenti "inseriti" nella pratica agonistica.

In conclusione, ritengo che il D.A.SPO. emesso nei confronti dell'atleta per una condotta violenta non avulsa dall'esplicazione dell'attività agonistica possa superare positivamente il vaglio di legittimità del Giudice Amministrativo solo in casi straordinari.

Le citate vicende dei calciatori Bonazzoli e Arcidiacono consentono di introdurre l'ultima e più complessa questione relativa al D.A.SPO. nello sport dilettantistico: **la possibilità per l'atleta dilettante assoggettato a D.A.SPO. di allenarsi e disputare le gare.**

Tale possibilità è **pacificamente riconosciuta all'atleta professionista** sottoposto a D.A.SPO.: del tutto condivisibilmente, infatti, si vuole tutelare il **diritto di quest'ultimo, costituzionalmente garantito, di prestare la propria attività lavorativa** e di essere retribuito per la stessa (v. T.A.R. Puglia – Lecce, ord. n. 956/2008).

Proprio per tale ragione, il calciatore **Bonazzoli**, trasferitosi - in pendenza di D.A.SPO. - dall'Este (iscritto alla L.N.D.) alla Robur Siena (iscritta alla Lega PRO), ottenne dal Questore di Padova, che aveva emesso il D.A.SPO., l'autorizzazione ad accedere agli impianti sportivi per svolgere la propria attività di calciatore professionista (limitatamente ad allenamenti

e gare del Robur Siena, restando per il resto in vigore la misura interdittiva) sul condivisibile rilievo che *“lo spirito della normativa è quello di prevenire episodi di violenza nell’ambito di manifestazioni sportive e non quello di impedire lo svolgimento di lecite attività professionale”*.

*

Diverso e più complesso è il **caso dell’atleta dilettante colpito da D.A.SPO., con riferimento al quale ci si è a lungo interrogati sulla possibilità di consentire lo svolgimento dell’attività sportiva anche qualora la stessa non sia fonte (esclusiva o primaria) di reddito.**

Va premesso che, in ambito calcistico, gli atleti tesserati di società sportive partecipanti ai campionati nazionali della L.N.D. devono obbligatoriamente sottoscrivere accordi economici annuali relativi alle loro prestazioni sportive, ai sensi dell’art. 29 punto 3 e dell’art. 94-ter, punto 2, delle N.O.I.F. (Norme Organizzative Interne della F.I.G.C.). In caso di erogazione di una somma lorda annuale, l’accordo non può prevedere un importo superiore ad € 28.158,00. In alternativa, può essere prevista anche soltanto la corresponsione di indennità di trasferta o di rimborsi forfettari di spese. Ne consegue che, anche per gli stessi calciatori tesserati per società iscritte alla serie D, non è affatto scontato che possa dimostrarsi che l’attività sportiva rappresenti, per l’atleta, fonte esclusiva o primaria di reddito.

Nel già citato caso **Arcidiacono**, non era stata espressamente esclusa l’operatività del D.A.SPO. per l’attività sportiva prestata dal calciatore in favore del Cosenza Calcio. Ciò rese dunque necessario un intervento del Questore, che autorizzò il calciatore ad allenarsi e a disputare le gare sul presupposto (documentato per il tramite dell’accordo tra Arcidiacono ed il Cosenza Calcio depositato presso la F.I.G.C.) che la prestazione dell’attività sportiva, pur non professionistica, costituiva l’unica fonte di reddito per l’atleta, il quale traeva da essa i propri mezzi di sussistenza. Ovviamente, però, Arcidiacono non poté disputare partite ufficiali per gli otto mesi di squalifica comminata dal giudice sportivo.

Analoghe autorizzazioni sono state recentemente rilasciate anche ad altri calciatori dilettanti.

Tuttavia, le prassi questorili e gli orientamenti giurisprudenziali appaiono assai disomogenei: in altri casi, infatti, la Questura (prima) e il giudice amministrativo (poi) hanno negato l’autorizzazione allo svolgimento dell’attività sportiva. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella (invero paradossale) vicenda di un calciatore dilettante assoggettato a D.A.SPO. per verificatisi in occasione di partite di basket cui aveva partecipato come spettatore.

Il T.A.R. Friuli Venezia Giulia (sent. n. 388/2018) ha statuito, infatti, che l’accesso a tutti i luoghi in cui si svolgono sportive organizzate dalle Federazioni può essere vietato anche al tesserato di una compagine partecipante a dette manifestazioni, così disattendendo gli approdi giurisprudenziali volti a tutelare il diritto al lavoro, nonché l’esistenza di un diritto alla pratica dell’attività sportiva.

Quest'ultimo diritto è stato infatti riconosciuto, ad esempio, dal T.A.R. Veneto (ord. n. 158/2013), che ha accolto l'istanza di sospensiva formulata dal tesserato di una squadra di calcio a 5. In tale occasione, il Giudice amministrativo ha affermato che il provvedimento di D.A.SPO. non inibisce al destinatario di praticare l'attività sportiva, e ciò soprattutto nel caso in cui la stessa risulti diversa da quella in occasione della quale sono stati commessi i fatti origine del provvedimento impugnato (principio affermato già a partire dalla risalente sentenza n. 335/1997 del T.A.R. Basilicata, che aveva ritenuto che l'indiscriminato divieto di accesso in tutti gli impianti sportivi dell'intero territorio nazionale ledesse il diritto ad un diretto, personale impegno sportivo anche in una disciplina sportiva diversa rispetto a quella oggetto del D.A.SPO.).

Tornando alla citata sentenza del T.A.R. Friuli Venezia Giulia, in essa si è inoltre sostenuto che, alla luce della natura non provvedimento del diniego questorile a prendere parte agli incontri disputati dalla società sportiva presso cui il "daspato" è tesserato, qualsiasi censura relativa a tale questione andava proposta avverso il D.A.SPO. originario: affermazione, questa, ancor più sorprendente in considerazione delle sopra citate prassi questorili e tenuto conto che, così opinando, all'atleta verrebbe accollato l'onere – assai gravoso anche in virtù dei costi di accesso alla G.A. – di impugnare il D.A.SPO. al solo fine di ottenere l'autorizzazione alla pratica dell'attività sportiva dilettantistica.

In tale caso, come anche in quello deciso dal T.A.R. Basilicata con sentenza n. 27/2019 (relativo ad un D.A.SPO. comminato ad un minore di età, portiere di una squadra del campionato nazionale under 17 di Lega PRO), l'atleta ha visto riconoscersi la mera possibilità di partecipare agli allenamenti della società sportiva di appartenenza nel periodo di efficacia del D.A.SPO.

Ciò è avvenuto sulla scorta di argomentazioni estremamente formalistiche, di rigida interpretazione del contenuto del D.A.SPO., che non hanno considerato adeguatamente non solo il diritto alla retribuzione per l'esercizio di attività sportiva dilettantistica, ma anche il diritto alla pratica sportiva, che trova fondamento costituzionale negli artt. 2 e 32 della Carta e che non pare potersi circoscrivere soltanto agli "allenamenti" escludendo così la partecipazione alle manifestazioni sportive.

Non può che auspicarsi, pertanto, che le conseguenze paradossali derivanti da interpretazioni ingiustificatamente penalizzanti per gli atleti dilettanti assoggettati a D.A.SPO. possano essere definitivamente superate: anche nello sport dilettantistico, infatti, il D.A.SPO. dovrebbe operare come mero strumento di contrasto alla violenza, e non, invece, come ostacolo all'esercizio dell'attività sportiva agonistica o, addirittura, al sostentamento economico dell'atleta.

Infine, un breve cenno a due questioni di potenziale interesse pratico.

Gli organi della giustizia sportiva hanno affermato che, qualora una società sportiva si avvalga delle prestazioni di un atleta attinto da D.A.SPO. e non autorizzato neppure alla mera partecipazione all'attività sportiva del proprio club, lo

svolgimento della gara non risulta condizionato e non è integrato alcun illecito disciplinare. Sebbene la giustizia sportiva sia giunta a tali conclusioni, nell'ipotesi sopradescritta l'atleta "daspato" potrebbe incorrere nella violazione del provvedimento interdittivo che, come detto, costituisce un delitto severamente punito dalla Legge e comporta altresì l'irrogazione e il prolungamento del D.A.SPO., accompagnato dalla prescrizione aggiuntiva dell'obbligo di firma. Tuttavia, alla luce dell'incerto panorama normativo e giurisprudenziale, tali conseguenze potrebbero anche non verificarsi, tenuto conto che la commissione del reato presuppone, in capo all'agente, l'elemento soggettivo del dolo, che in tali fattispecie parrebbe non sussistere.

Di interesse eminentemente civilistico è invece la questione della legittimità della mancata o diversa retribuzione del calciatore sottoposto a D.A.SPO.

Con la decisione n. 71/2018 la Quarta Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport presso il C.O.N.I. - organo di giustizia sportiva di terza e ultima istanza - ha confermato le decisioni della Commissione Accordi Economici presso la L.N.D. e del Tribunale Federale Nazionale, sez. Vertenze economiche, della F.I.G.C. che avevano condannato un'associazione sportiva dilettantistica iscritta alla L.N.D. a corrispondere la differenza retributiva non versata ad un calciatore sottoposto a D.A.SPO. e squalificato dal Giudice Sportivo per nove gare.

Dall'esame di tale decisione si ricava che, pur non potendosi escludere che l'irrogazione del D.A.SPO. possa incidere sul diritto alla retribuzione, la società sportiva - per poter far valere tale circostanza al fine di interrompere la corresponsione della retribuzione (o addirittura per far valere una richiesta restitutoria) - deve: a) dimostrare che il D.A.SPO., per come formulato, ha impedito lo svolgimento dell'attività sportiva agonistica e dunque la partecipazione dell'atleta alle gare; b) formulare domanda di risoluzione del contratto per inadempimento o per eccessiva onerosità sopravvenuta. Secondo la decisione del Collegio di Garanzia, tali circostanze non erano state oggetto di prova. Da ciò il rigetto dell'impugnazione.

Da quanto sopra esposto si evince che in materia di D.A.SPO. possono intersecarsi e sovrapporsi questioni amministrativistiche, penalistiche e persino civilistiche. Quanto a queste ultime meriterebbe approfondimento, tra le altre, anche quella - sinora pressoché inesplorata - del diritto al risarcimento del danno del soggetto sottoposto a D.A.SPO. annullato giudizialmente.

Né va dimenticata la rilevanza, in questa materia, di primari principi costituzionali (si è detto, il diritto alla libertà personale, il diritto alla libera circolazione, ecc.) troppo spesso trascurati in sede applicativa e che invece dovrebbero fungere da riferimento fondamentale ogniqualvolta si tratti di adottare una misura di prevenzione, quale il D.A.SPO. In ciò può soccorrere la recente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che nella nota sentenza De Tommaso c. Italia ha finalmente affrontato di petto il tema delle misure di prevenzione italiane.

In tempi in cui approssimazioni semplicistiche e tentativi di erosione dei diritti fanno agevole presa non solo sull'opinione pubblica ma anche sul legislatore - che anzi è indotto all'adozione di soluzioni semplicistiche proprio per massimizzare il consenso dell'opinione pubblica - appare importante che i tecnici del diritto si muovano rigorosamente sotto la stella polare dei diritti costituzionali, nessuno escluso, specie nelle materie di legislazione "speciale".

La molteplicità e la peculiarità delle questioni giuridiche che si pongono in relazione allo sport dilettantistico, ivi compresa quella dell'applicazione del D.A.S.P.O., possono essere l'occasione per testare la tenuta delle garanzie e per verificare l'uniformità del panorama giurisprudenziale. Risultato, quest'ultimo, che ad oggi sembra purtroppo ben lontano dall'essere raggiunto.