



Contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive

A.C. 1603-ter NT

Dossier n° 55 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 luglio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1603-ter NT
Titolo:	Disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Il disegno di legge A.C. 1603-ter reca "*Disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive*" e risulta dallo stralcio disposto dal Presidente della Camera - ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 1, del Regolamento - del Capo III (articoli 6-11) del disegno di legge A.C. 1603, che il Governo aveva presentato come collegato alla legge di bilancio 2019 (L. 145/2018). Gli artt. 1-5 e 12-14 sono confluiti nell'A.C. 1603-bis, approvato dalla Camera lo scorso 27 giugno (ora [A.S. 1372](#)).

Il disegno di legge era originariamente composto da sei articoli; nel corso dell'esame in sede referente la Commissione di merito ha soppresso gli articoli da 6 a 10, in quanto confluiti nel decreto-legge n. 53 del 2019, in corso di conversione (A.C. 1913).

Contenuto

Il disegno di legge, dopo le modifiche approvate dalla Commissione Giustizia, si compone di **un solo articolo**, con il quale **delega il Governo ad adottare**, entro 12 mesi, **un testo unico di riordino della disciplina sulla prevenzione e il contrasto alla violenza nelle manifestazioni sportive**, dettando alcuni principi e criteri direttivi.

I primi criteri di delega (dettati dal comma 2) prevedono:

- la ricognizione, il coordinamento, e l'armonizzazione della **normativa, anche penale e processuale**, non disciplinata dai codici in materia di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di violenza connessi alle manifestazioni sportive (lett. a);
- il coordinamento e l'armonizzazione della suddetta normativa con le disposizioni vigenti (lett. b).

Riordino anche della materia penale e processuale

Al riguardo andrebbe approfondito se il principio di cui alla lettera b) non si sovrapponga con quanto già previsto dalla lettera a) in materia di coordinamento e armonizzazione delle disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di violenza connessi alle manifestazioni sportive.

In relazione a tali principi di delega, il riordino ed adeguamento interesserà, in particolare, le disposizioni della [legge 13 dicembre 1989, n. 401](#) (*Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*), più volte nel tempo oggetto di interventi d'urgenza da parte del legislatore (da ultimo, appunto, con il [decreto-legge n. 53 del 2019](#)). Oltre a profili penali sostanziali (con la previsione di numerosi reati commessi in ambito sportivo: dalla frode, alle scommesse clandestine, alla violenza su persone o cose, al possesso di armi e strumenti atti a offendere, al lancio di oggetti e artifici pirotecnici, allo scavalcamiento e invasione di campo, all'esposizione di striscioni razzisti), la legge del 1989 concerne specifici aspetti processuali, con particolare riferimento ai ricorsi amministrativi avverso l'irrogazione del Daspo da parte del questore; al giudizio di convalida dell'obbligo di comparizione presso gli uffici di PS nel corso della giornata di svolgimento della manifestazione sportiva; alle ipotesi di arresto in flagranza differita; alla possibilità, in relazione a determinati reati, di ricorso al

giudizio direttissimo; al "giudizio" del questore sulla riabilitazione del soggetto sottoposto al Daspo.

Ulteriori disposizioni sono contenute nella cd. legge Mancino ([L. 205 del 1993](#)) - che ha previsto, tra l'altro (art. 2): la pena della reclusione fino a tre anni e della multa da 103 a 258 euro per chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive alle persone che vi si recano con i citati emblemi o simboli di (la pena per il contravventore è l'arresto da tre mesi ad un anno). Va poi ricordato il [D.L. n. 8 del 2007](#) (art. 2-bis) che vieta striscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce (arresto da tre mesi a un anno) e inibisce alle società sportive, di agevolare con contributi, sovvenzioni, facilitazioni (ad es. per la fornitura di biglietti) persone condannate per violenza nelle manifestazioni sportive o colpite da Daspo (art. 8).

Si ricorda che la **Corte costituzionale** ha affermato che "qualora la delega abbia ad oggetto [...] la revisione, il riordino e l'assetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti **principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato**» (C. cost., nn. 170 del 2007 e 239 del 2003). La giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alla determinazione dei "principi e criteri direttivi" delle disposizioni di delega ha posto in evidenza come le norme deleganti debbono essere idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo, non potendo esaurirsi in mere enunciazioni di finalità né in disposizioni talmente generiche da essere riferibili a materie vastissime ed eterogenee (sentenza n. 156/1987).

Pertanto, soprattutto nella misura in cui il riferimento al miglioramento della coerenza giuridica, logica e sistematica riguarda anche la materia penale e processuale, si valuti l'opportunità di chiarire la natura del previsto testo unico: ove per tali materie il legislatore intendesse delegare il Governo ad apportare innovazioni sostanziali andrebbe valutata la necessità di specificare con maggiore rigore i criteri e principi direttivi, come richiesto da costante giurisprudenza costituzionale.

Uno specifico criterio di delega (comma 2, lett. c) riguarda l'obbligo di **espressa indicazione delle norme oggetto di abrogazione**, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle preleggi.

Ulteriori principi e criteri per l'attuazione della delega attengono agli **obblighi in capo alle società sportive** (comma 3); il testo unico deve infatti prevedere i casi in cui le società sportive sono tenute a istituire figure di raccordo con le associazioni di sostenitori delle medesime società, i relativi compiti, nonché gli obblighi di collaborazione con le Autorità di pubblica sicurezza e le Forze di polizia.

Obblighi delle società sportive

Con un ultimo criterio il Governo è vincolato a prevedere i casi in cui le società sportive sono tenute ad adottare **codici di autoregolamentazione** finalizzati a definire i comportamenti a seguito dei quali le medesime società possono rifiutare la vendita del titolo di accesso al luogo di svolgimento delle manifestazioni sportive ovvero ritirarlo.

In proposito si ricorda che l'[art. 8, comma 1, del D.L. 8/2007](#), da ultimo modificato dal decreto-legge n. 53 del 2019, vieta alle società sportive di corrispondere determinati benefici (sovvenzioni, contributi e facilitazioni di qualsiasi natura, ivi inclusa l'erogazione a prezzo agevolato o gratuito di biglietti e abbonamenti o titoli di viaggio) ai soggetti destinatari di DASPO, di misure di prevenzione, ai condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, ovvero per reati in materia di contraffazione di prodotti o di vendita abusiva degli stessi nonché ai pregiudicati per specifici reati, finché non intervenga la riabilitazione.

Il testo unico è adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro della giustizia. Il parere del Consiglio di Stato deve essere reso entro 45 giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorsi i quali il Governo può comunque procedere (comma 4).

Procedimento per l'emanazione del testo unico

Le **Commissioni parlamentari** competenti sono tenute ad esprimere il **parere** entro 60 giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato (comma 5). Viene prevista la consueta formula dello "scorrimonto" del termine della delega nel caso di trasmissione tardiva dello schema: qualora il termine del parere parlamentare scada nei

30 giorni che precedono la scadenza della delega o successivamente, il termine della delega stessa (dodici mesi) è prorogata di 90 giorni. Si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa".

Nel caso in cui il Governo non intenda uniformarsi al parere parlamentare, deve trasmettere nuovamente lo schema alle Camere corredato con le osservazioni ed eventuali modificazioni. In tal caso solo le Commissioni competenti per materia hanno 10 giorni ulteriori per esprimersi sulle osservazioni del Governo, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

Al riguardo si osserva che tale formulazione non appare coerente con la natura dei pareri delle Commissioni parlamentari nei procedimenti di delega legislativa che hanno sempre ad oggetto gli schemi di decreto.

È prevista la possibilità di emanare eventuali **disposizioni integrative e correttive** del testo unico, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo (comma 6).

Entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del testo unico, è adottato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri interessati, anche un **testo unico delle norme regolamentari** in materia, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che disciplina la potestà regolamentare del Governo. Tale testo unico – sul quale deve esprimere il proprio parere il Garante per la protezione dei dati personali - dovrebbe raccogliere le disposizioni di grado regolamentare vigenti e adeguarle anche alla nuova disciplina introdotta dal testo unico legislativo.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si ricorda che è in corso di esame parlamentare alla Camera il disegno di legge di conversione del [decreto-legge n. 53 del 2019](#) (A.C. 1913) che, agli articoli da 13 a 17, contiene disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive, originariamente inserite nell'A.C. 1603-ter.

In particolare, sono già in vigore le disposizioni che ampliano la portata del c.d. DASPO, divieto di accesso alle competizioni sportive; che estendono anche agli arbitri e agli altri soggetti chiamati ad assicurare la regolarità delle competizioni sportive le tutele previste dall'ordinamento per gli addetti ai varchi di accesso agli impianti; che estendono il campo d'applicazione del divieto, per le società sportive, di corrispondere titoli di accesso o altre agevolazioni, nonché di contrattare, con i soggetti destinatari di DASPO, di misure di prevenzione o con i pregiudicati per specifici reati; che intervengono sul c.d. Codice antimafia per consentire il fermo di indiziato di delitto, in deroga ai limiti di pena previsti dal codice di procedura penale, anche per coloro che risultino gravemente indiziati di un delitto commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive; che stabilizzano nel nostro ordinamento l'istituto dell'arresto in flagranza differita sia per reati violenti commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto, sia quando per gli stessi reati, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, sia obbligatorio l'arresto; che apportano modifiche al codice penale, volte al rafforzamento delle misure di contrasto dei fenomeni di violenza nelle competizioni sportive; che ampliano l'ambito applicativo della disciplina sanzionatoria della vendita non autorizzata di biglietti per le competizioni sportive e del cd. bagarinaggio, ossia la stessa vendita a prezzi maggiorati.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge è riconducibile alla materia ordine pubblico e sicurezza, nonché alla materia ordinamento penale e norme processuali, tutte di competenza legislativa esclusiva statale in base all'art. 117, secondo comma, della Costituzione (lettere h) ed l).

Cost055	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia