

FEDERICO LAUS
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Gestione del rischio negli eventi sportivi: principio di precauzione e D.a.spo.

Risk management in sport events: precautionary principle and restricting orders

Abstract: La riflessione giuspubblicistica sulla gestione del rischio tende ormai a trascinare in settori profondamente diversi da quelli della tutela della salute e dell'ambiente, in riferimento ai quali si è affermato il principio di precauzione. In questo contesto di espansione del principio di precauzione al di fuori dei tradizionali ambiti di riferimento, il contributo procede all'analisi della gestione del rischio nel settore sportivo, ed in particolare nella prospettiva in cui l'approccio precauzionale e preventivo trova la sua specifica attuazione, ossia in relazione al divieto di accesso alle manifestazioni sportive, c.d. D.a.spo., identificato come misura precauzionale dalla giurisprudenza amministrativa. La valutazione circa l'inaffidabilità del soggetto spetta all'Autorità amministrativa, la quale è chiamata a un apprezzamento discrezionale nel bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi.

Abstract: By now, public law reflection on risk management tends to overflow into sectors profoundly different from those of health and environmental protection, in reference to which the precautionary principle has been affirmed. In this context of expansion of the precautionary principle outside the traditional spheres of reference, the paper analyses risk management in the sports sector, and in particular in the perspective in which the precautionary and preventive approach finds its specific implementation, that is, in relation to the restricting orders on access to sports events, the so-called D.a.spo., identified as a precautionary measure by the administrative jurisprudence. The assessment of the unreliability of the person must be carried out by the administrative authority, which is called upon to make a discretionary assessment in balancing the prevailing public interest in protecting the order and safety of citizens and the private interest in free access to stadiums.

Keywords: Principio di precauzione; Sport; D.a.spo.; Amministrazione pubblica; gestione del rischio; accesso a eventi sportivi; sicurezza.

Keywords: Precautionary principle; Sport; Restricting orders; Public administration; risk management; access to sports events; safety.

1. *Poliedricità del principio di precauzione: limitazione o strumento di azione?*

L'attenzione degli ordinamenti alla gestione del rischio non si circoscrive ai settori tradizionali della tutela ambientale e della salute, in riferimento ai quali si è affermato il principio di precauzione, ad esempio in tema di farmaci, emissioni inquinanti, sicurezza alimentare e profilassi¹. L'approccio precauzionale², variamente inteso, caratteristico della gestione del rischio "moderna", si è sviluppato anche in ambito finanziario, in relazione alle politiche di bilancio dei singoli Stati membri, come principio di "precauzione finanziaria", nonché in settori come il terrorismo e l'immigrazione, come principio di sicurezza, come anche nel settore sportivo, che qui ci interessa, essenzialmente con riguardo al contrasto a condotte lesive della sicurezza nelle manifestazioni sportive (D.a.spo.), pur potendosi individuare il richiamo al principio di precauzione, sotto il profilo giuspenalistico e giusciviltistico³, anche in relazione alla responsabilità delle società sportive e al contrasto al doping.

¹ Al proposito, si rinvia per ogni approfondimento e analisi a F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, Milano, CEDAM - Wolters Kluwer, 2023.

² Sul principio di precauzione nell'ordinamento italiano, non può non richiamarsi, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006; A. BARONE, *L'amministrazione del rischio*, in S. PERONGINI, S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, F. SAITTA, a cura di, *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 147 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, pp.102 ss.; I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Giustamm*, 3, 2011, pp. 1 ss.; R. FERRARA, I.M. MARINO, *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2005, pp. 1673 ss.; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, Giappichelli, 2020; R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008; G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI, a cura di, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 172 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008.

³ La Dottrina penalistica e la giurisprudenza hanno, prevalentemente, affrontato il principio di precauzione inteso come parametro di valutazione della colpa grave, al fine di verificare se vi sia stata una violazione di regole cautelari all'interno di un contesto ignoto. Nell'analisi penalistica il principio di precauzione non si presenta, quindi, come elemento di legittimazione di una condotta o di una misura, ma, al contrario, come fatto espansivo della responsabilità penale.

La Giurisprudenza ha, quindi, assunto una posizione molto cauta circa l'applicabilità alla responsabilità penale del principio di precauzione, che, con il plauso della dottrina, andrebbe limitato alla responsabilità civile; ciò, nonostante anche nel settore giusciviltistico il principio di precauzione incontri numerose critiche, in quanto estenderebbe la rimproverabilità a condotte rispetto alle quali la prevedibilità del danno

In effetti, considerato che il principio di precauzione viene invocato sulla scorta di una valutazione politica sull'accettabilità di un rischio incerto, è evidente che il grado di timore verso l'ignoto possa variare non solo tra una comunità ed un'altra, ma tra generazioni e ambiti applicativi. Il che non consente neppure di considerare la gestione del rischio come un'attività statica, riservata solo ed esclusivamente ad alcuni ambiti applicativi, a maggior ragione se, come osservato⁴, sulla scorta di un'analisi di diritto positivo, l'amministrazione precauzionale tendesse ad affermarsi come modello di carattere generale.

La società muta e con essa lo scenario ambientale, politico, sociale ed economico. La società non è un'entità statica, dai confini definiti e dagli umori prevedibili, ma si sviluppa, non necessariamente in senso positivo, chiedendo al potere pubblico di gestire nuovi scenari.

Pur dovendo prendere in esame le istanze collettive, è necessario, dunque, individuare un meccanismo per filtrare le paure delle comunità⁵, per non cadere nella tentazione del precauzionismo di derivazione populistica⁶.

Ad avviso di chi scrive, il meccanismo non può che essere quello di impostare procedimenti di valutazione dei dati e del rischio, che evitino automatiche prevaricazioni valoriali sulla scia delle paure dei gruppi sociali.

L'esito della ponderazione pubblica deve portare a determinazioni chiare, suffragate da riflessioni opinabili, ma incontestabili almeno nel metodo, la cui inattendibilità si

risulterebbe quanto meno incerta. In tema di responsabilità civile, emerge una diversa necessità, quella di allocare le esternalità negative del danno prodotto, secondo l'impostazione che ritiene non "corretto" gravare dei costi la sola vittima, da imputarsi, invece, all'operatore economico o all'ente responsabile della condotta, spesso ricadendo nell'alveo della responsabilità oggettiva.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni e alle citazioni bibliografiche in F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, cit., pp. 27 – 33.

⁴ F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 37-43, con specifico riferimento ai plurimi riferimenti contenuti nella normativa comunitaria.

⁵ Sul rapporto tra democrazia, paure della collettività e attuazione del principio di precauzione, C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, Il Mulino, 2010.

⁶ G. BRONNER, E. GÉHIN, *L'inquietant principe de précaution*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p.6.

affermerrebbe, invece, per l'insufficienza del criterio o per il vizio del procedimento applicativo.

Quindi, al principio di precauzione formale si contrappone l'approccio precauzionale sostanziale, nel quale deve rinvenirsi, soprattutto, il rispetto dei presupposti e del procedimento valutativo⁷.

I settori in cui il principio di precauzione trova attuazione, presentano discipline differenziate e approcci talvolta procedimentalizzati, altre volte, invece, ispirati a principi generali.

Tuttavia, a prescindere dal settore interessato e dalla complessità della normativa particolare, il momento decisivo dell'amministrazione del rischio non può che essere il procedimento amministrativo, dove nel corso dell'istruttoria devono svolgersi le analisi, le ponderazioni e i bilanciamenti che consentano l'attuazione di un procedimento sul rischio. Senza la necessaria cura del procedimento l'amministrazione precauzionale, l'amministrazione del rischio, non potrà che essere deficitaria e vulnerabile. L'attenzione va, dunque, dedicata certamente all'amministrazione del rischio, intesa come organizzazione della stessa, ma la correttezza dell'azione precauzionale non può prescindere da un pieno procedimento amministrativo sul rischio.

Non può essere la sola intensità dell'esigenza a legittimare l'azione pubblica, ma è l'attenzione al procedimento a rappresentare la chiave di lettura, e neppure la ricerca del massimo risultato, inteso come eliminazione del rischio, può di per se stessa risultare sufficiente a giustificare misure restrittive, in assenza di adeguata istruttoria ed effettivo bilanciamento.

Il concetto di precauzione, secondo una certa interpretazione, interverrebbe unicamente in un'ipotesi di rischio potenziale, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato o la sua portata quantificata o i suoi effetti determinati per l'insufficienza o il carattere non concludente dei dati scientifici⁸.

⁷ Per ogni riflessione sul procedimento, sia permesso nuovamente il rinvio a F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio*, cit., in particolare pp. 231 - 250.

⁸ Così, Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, par.5.1., p.13.

La giurisprudenza, ormai, pare avere elevato con chiarezza la precauzione a principio dell'ordinamento⁹, seppure attribuendogli significati differenti a seconda della fattispecie e dell'ambito applicativo. Il principio di precauzione si connota come un "criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica circa possibili effetti dannosi ipoteticamente collegati a determinate attività, installazioni, impianti, prodotti, sostanze"¹⁰.

E la stessa applicazione del principio di precauzione e della gestione del rischio si rinviene in una varietà tale di discipline normative, assolutamente disomogenee, da rendere sostanzialmente impossibile individuare una nozione univoca e indiscutibile. Non sempre, ad esempio, il rischio evocato come presupposto dell'azione risulta gravato da effettiva incertezza, nel senso di carenza di dati scientifici certi. Tuttavia, non è neppure possibile determinare un livello oggettivo e preciso di certezza o incertezza scientifica in relazione a qualsiasi conoscenza scientifica¹¹.

Il parametro è, quindi, la ragionevolezza non solo per le misure, ma anche per il rischio e l'incertezza. Si potrebbe dire che occorre valutare la ragionevolezza della preoccupazione per il danno, ma neppure tale riflessione porterebbe ad alcuna certezza dell'incertezza, se così si può dire.

Il principio, dai contorni inevitabilmente incerti e mutevoli, impone un'analisi di ragionevolezza delle misure, analisi che non può ancorarsi a parametri fissi e immobili (sebbene il presupposto sia chiaro, ossia il rischio e l'incertezza dello stesso).

La valenza del rischio investe, ormai, molteplici ambiti propri anche delle scienze economiche, in ordine alla prevedibilità e misurabilità degli eventi, evidentemente distanti dal concetto di rischio tecnologico.

⁹ Tra le più recenti, T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 1 aprile 2022, n.312; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 7 luglio 2022, n.9340; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 1 giugno 2022, n.462; T.A.R. Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, 29 aprile 2021, n.32.

¹⁰ In tal senso, D. CASTRONUOVO, *La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 1, 2011, p.2.

¹¹ C.E. FOSTER, *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 256, che si domanda quanta incertezza scientifica dovesse esserci per l'applicazione del principio di precauzione. Ovviamente, la risposta è quella già anticipata ossia che non è possibile quantificare il grado di incertezza in termini oggettivi, matematici.

L'incertezza riguarda anche la terminologia utilizzata dal legislatore e dalla giurisprudenza per definire procedimenti e approcci con significati differenti, come nel caso di prevenzione e precauzione, in alcuni casi considerati come sinonimi, in altri come nozioni complementari oppure come criteri distinti e alternativi.

Secondo alcuni autori¹², la precauzione si distinguerebbe dalla prevenzione in quanto quest'ultima interverrebbe in caso di pericolo, dotato di sufficiente grado di certezza scientifica. Sotto questo aspetto, alla rigida distinzione tra le equazioni rischio-incertezza-precauzione e pericolo-certezza-prevenzione, sembra opportuno contrapporre una lettura in cui la precauzione costituisce "sviluppo e specificazione" della tutela preventiva¹³, sebbene "s'iscriv[a] in una logica nettamente diversa da quella della prevenzione: quella dell'amministrazione di rischio"¹⁴. Il principio di precauzione è anche stato definito come il braccio armato del principio di prevenzione¹⁵.

¹² Cfr. S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. CHIEFFI, a cura di, *Biotechnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 149 ss. Sulla rigida distinzione rischio-pericolo nella dogmatica giuridica tedesca, F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 6, 2016, p. 1495 ss.

¹³ Così, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 76-77, richiamando R. FERRARA, *Valutazione di impatto ambientale e organismi geneticamente modificati*, in R. FERRARA, I.M. MARINO, *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003, p. 328, e R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in «Diritto Amministrativo», 3, 2005, pp. 530-531.

Sulla sostanziale identità tra i principi di precauzione e prevenzione M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in Aa.Vv., *Annuario AIPDA 2005, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 141-156.

Come rileva P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 80, "il principio di precauzione – considerato in astratto – rappresenta il metodo operativo tipico della prevenzione, che assume comportamenti e realizza interventi (anche strutturali) di natura prudenziale e cautelativa, così che i due principi possono essere considerati "una endiadi"".

¹⁴ F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in «Riv. quadr. Dir. dell'amb.», 2, 2011, p.25, che ricorda G. Manfredi (in G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in «Diritto pubblico», 3, 2004, p. 1086) secondo cui "il principio di precauzione si differenzia da quello di prevenzione non solo quantitativamente, perché anticipa la soglia al di là della quale scattano le misure preventive, ma soprattutto, qualitativamente, perché è basato su un modo nuovo di percepire i pericoli derivanti dal progresso".

¹⁵ Così, R. Ferrara, nel corso dell'intervento "Il patto globale per l'ambiente nel processo di transizione ecologica" nel Panel "Le pubbliche amministrazioni alla prova dello sviluppo sostenibile e dell'innovazione tecnologica. Il futuro dello stato amministrativo negli obiettivi dell'agenda 2030 e del next generation UE" presieduto da R. Lombardi, nell'ambito della citata Conferenza ICON-S Italy "Il futuro dello Stato" tenutasi a Bologna il 16-17 settembre 2022.

Sembra inevitabile considerare rischio e pericolo, precauzione e prevenzione come concetti difficilmente compartimentabili, interessando l'operato del decisore e dell'amministrazione senza soluzione di continuità tra l'adozione dell'uno e l'attuazione dell'altro.

D'altronde il legislatore non consente altra strada, avendo esso stesso utilizzato indiscriminatamente tali termini nelle discipline più disparate¹⁶.

Prevenzione e precauzione, d'altronde, perseguono il medesimo scopo di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati o prevedibili a salute, ambiente e sicurezza, trovando concreta attuazione anche attraverso procedimenti autorizzatori finalizzati a cogliere eventuali rischi ostativi.

Lo stesso principio di precauzione ha subito una lettura oscillante tra una versione che ne prevede l'evocazione al fine di legittimare misure radicali che azzerino il rischio (considerata versione radicale), un'altra versione che ne consente il ricorso solo in caso di rischi probabili, tali da provocare conseguenze gravi e irreversibili¹⁷, e un'ulteriore interpretazione del principio legata ai concetti di migliore tecnologia disponibile, non preclusione e margine di sicurezza¹⁸.

Si tratta, indubbiamente, di un principio i cui contorni sono incerti, come a voler richiamare la stessa incertezza che ne impone l'attuazione. I contorni sono incerti in quanto, a seconda del contesto e del momento storico, il principio è stato applicato e interpretato in modo estremamente variabile. Forse l'unica certezza sul principio di

¹⁶ Al proposito, si pensi che lo stesso legislatore italiano li considera tanto prossimi da affiancarli (e quasi sovrapporli) in uno degli atti maggiormente significativi quale è il c.d. codice ambientale, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che all'art. 301, dispone che "il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione (...)", così adottando i due termini nella medesima disposizione.

¹⁷ Così, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p.77, rinviando per la ricostruzione delle definizioni teoriche a P. KOURILSKY, G. VINEY, *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*, Paris, Editions Odile Jacob, 2000; V. MANSUY, P. BECHMANN, *Le principe de précaution. Environnement, santé et sécurité alimentaire*, Paris, Litec, 2002.

Inoltre, per la ricostruzione storica del principio, anche T. O'RIORDAN, J. CAMERON, *The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle*, in T. O'RIORDAN, J. CAMERON, a cura di, *Interpreting the Precautionary Principle*, London, Earthscan Publications Ltd, 1994, p. 1 ss.

¹⁸ R.B. STEWART, *Environmental regulatory decision making under uncertainty*, in T. SWANSON, a cura di, *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2002, pp. 71- 78.

precauzione e sul rischio è che si trattino di nozioni incerte, per usare un facile gioco di parole.

Al di là della definizione astratta, la normativa (nazionale e sovranazionale) e la giurisprudenza (anch'essa nazionale e sovranazionale), con l'intervento interpretativo delle stesse amministrazioni mediante la propria attività concreta, hanno modellato il principio in parola, adattandolo al contesto specifico.

Il concetto di precauzione si è fortemente ampliato e aggiornato, estendendosi non solo all'adozione di misure proporzionate di gestione del rischio rispetto ad attività economiche pericolose, ma anche permettendo soluzioni idonee a fronteggiare pericoli che non sono necessariamente determinati dalla sola attività economica, ma provengono tanto dall'ambiente naturale, come avviene nel caso delle emergenze sanitarie (a prescindere dall'origine dell'infezione), quanto dal mercato o dalla tecnologia.

Come già evidenziato, non solo le aree di rischio si sono sviluppate ed evolute, ma anche lo stesso ruolo della pubblica amministrazione è progressivamente mutato, innanzitutto in funzione del tipo di Stato specificamente adottato, ma anche in ragione della indefettibile implementazione tecnologica¹⁹ e della diversificazione delle esigenze della collettività, sempre più globalizzata.

La riflessione giuspubblicistica sul rischio tende ormai a trascinare in settori profondamente diversi da quelli della tutela della salute e dell'ambiente, in riferimento ai quali si è affermato il principio di precauzione. Ad esempio, tra i criteri guida dell'azione finanziaria europea, specie in relazione alle politiche di bilancio dei singoli Stati membri, è stato individuato il principio di "precauzione finanziaria"²⁰; parallelamente, la prospettiva della *risk regulation* è stata adottata in relazione a fenomeni come il

¹⁹ Al proposito, G. LO SAPIO, *Il regolatore alle prese con le tecnologie emergenti. La regulatory sandbox tra principi dell'attività amministrativa e rischio di illusione normativa*, in «federalismi.it», 30, 2022, pp. 88-89, considera che le nuove tecnologie "pongono i regolatori di fronte ad una serie di sfidanti interrogativi: cosa regolare, quando intervenire e, soprattutto, come farlo per garantire uno sviluppo "sostenibile" delle innovazioni, traendone benefici e opportunità, ma salvaguardando contestualmente la sicurezza dei dati, la tutela dei diritti fondamentali, l'ambiente, la concorrenza, la stabilità dei mercati, la stessa struttura democratica degli Stati".

²⁰ Sul punto, R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comparato», 5, 2011, p. 1043 ss.

terrorismo e l'immigrazione²¹. La riflessione del giurista si è aperta anche al tema della prevenzione e gestione del “rischio-corrruzione” nella pubblica amministrazione, nella prospettiva dell'*Integrity Risk Management*²². In questo contesto di espansione del principio di precauzione al di fuori dei tradizionali ambiti di riferimento, è stata allargata la riflessione sul rischio anche ai rapporti tra intelligenza artificiale e pubblica amministrazione, in particolare in merito alla regolazione giuridica della sperimentazione e della scelta amministrativa automatizzata in contesti di incertezza scientifica²³.

Nel presente contributo si procede, invece, all'analisi della gestione del rischio nel settore sportivo, ed in particolare nella prospettiva in cui l'approccio precauzionale e preventivo trova sua specifica attuazione, ossia in relazione al divieto di accesso alle manifestazioni sportive, c.d. D.a.spo., identificato come misura precauzionale dalla giurisprudenza amministrativa²⁴.

2. D.a.spo. e discrezionalità amministrativa.

Il divieto di accesso alle manifestazioni sportive, c.d. D.a.spo., è stato introdotto, al fine di prevenire gli episodi violenti nel contesto delle manifestazioni sportive, dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401.

²¹ Al proposito, R. DAGOSTINO, *Le corti nel diritto del rischio*, Bari, Cacucci, 2020; M. SIMONCINI, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; A. CANEPA, *Regolazione del rischio e immigrazione. Il ruolo dell'informazione nella gestione delle emergenze*, in «Amministrazione in cammino», 6 novembre 2012, p. 1 ss.

²² Rapporto 2012. *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, pubblicazione della Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, reperibile in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 34-36.

²³ A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in «ERDAL», vol 1, issue 1-2, 2020, p. 63 ss.

²⁴ Annuncia l'invocazione del principio di precauzione in relazione al D.a.spo., S. VILLAMENA, *La pubblica amministrazione e i suoi principi*, in F. ASTONE, A. BARONE, S. COGNETTI, A. CONTIERI, R. DAGOSTINO, C. GUACCI, M. INTERLANDI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, D. MARRAMA, A. MEALE, R. MONTEFUSCO, S. PERONGINI, F. SAITTA, F. TIGANO, S. VILLAMENA, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 50.

Il relativo art. 6, intitolato specificamente “divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive”, ha subito numerose revisioni, mantenendo, tuttavia, la medesima anima. Tale disposizione attribuisce al questore il potere di disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive nei confronti di coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza.

Inoltre, aprendo, al comma 1, lett. b), ad una valutazione estremamente discrezionale dell'amministrazione competente, tale divieto può essere disposto nei confronti di coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico in occasione delle manifestazioni sportive.

A ciò si aggiunge la previsione del divieto in ipotesi certamente più definite o comunque più oggettive nel presupposto, assumendo rilievo denunce o condanne, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti per i reati espressamente individuati dall'art.6, co.1, lett. c), anche se il fatto non risulti stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive. Conclude, poi, il novero della casistica rilevante ai fini del divieto un'altra ipotesi delimitata, rivolta a indiziati di reati di stampo mafioso ex art. 4, co.1, lett. d), d.lgs. n.159/2011.

Orbene. La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto nel D.a.spo. una misura di prevenzione atipica applicabile a categorie di persone che versino in situazioni sintomatiche della loro pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica, non in generale, ma con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive, desunte dalle circostanze di tempo e di luogo inerenti i fatti e gli eventi posti a base della misura, dalla condotta tenuta dall'interessato nella circostanza, e da altri elementi oggettivi.

Il D.a.spo. può dunque essere disposto nei confronti di chi, sulla base di elementi oggettivi, risulti aver tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva a episodi tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica in occasione o a causa delle manifestazioni stesse, e non solo nel caso di accertata lesione, in ottica di repressione, ma anche in caso di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, in evidente ottica di prevenzione, come appunto nel caso di condotte che comportino o agevolino situazioni di "allarme" o di "pericolo"²⁵.

Ciò risulta più evidente nella previsione di cui alla lettera b dell'art. 6, co.1, ossia in relazione al potere interdittivo attribuito al questore, esercitabile nei riguardi di coloro che, in occasione o a causa di manifestazioni sportive, abbiano tenuto una condotta violenta, o comunque tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica.

Evidentemente, l'ampio novero di condotte astrattamente assunti significato sulla base di tale clausola aperta rende il relativo potere connotato da un'elevata discrezionalità²⁶, in considerazione delle finalità di pubblica sicurezza cui è diretto, in vista della tutela dell'ordine pubblico, non soltanto in caso di accertata lesione, ma anche in via preventiva ed in caso di pericolo anche soltanto potenziale di lesione.

Il fine è, infatti, la tutela dell'ordine pubblico, non solo nel caso di accertata lesione, ma pure di pericolo di lesione, sicché si tratta di un potere attribuito anche con fini di prevenzione della commissione di illeciti, tenuto conto della diffusività del fenomeno relativo alle violenze negli stadi di calcio e della necessità di approntare, anche sul piano normativo, rimedi efficaci, con il corollario che la misura del divieto di accesso ad impianti sportivi può essere disposta pure in caso di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, magari ascrivibile a semplici condotte che comportano o agevolano situazioni di allarme e di pericolo²⁷.

Tuttavia, proprio perché la misura del divieto di accesso agli impianti sportivi ha funzione di prevenzione e di precauzione per fini di polizia, sulla scorta della

²⁵ T.A.R. Lombardia, Brescia, 18 settembre 2017, n. 1128.

²⁶ Cons. St., sez. III, 23 dicembre 2011, n. 6808, nonché Cons. St., sez. VI, 2 maggio 2011, n. 2572.

²⁷ T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 dicembre 2011, n. 9547 e, tra le altre, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I ter, 14 febbraio 2019, n. 2033.

giurisprudenza amministrativa intervenuta sul punto è necessario che tale giudizio si basi su valutazioni non inattendibili e congruamente motivate, avuto riguardo ad oggettive segnalazioni e circostanze di fatto specifiche.

Difatti, la valutazione circa l'inaffidabilità del soggetto, spetta all'Autorità amministrativa, la quale è chiamata a un apprezzamento discrezionale, nel bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi²⁸.

Come osservato, nella gestione del rischio il grado della ponderazione, la relativa profondità e completezza di istruttoria, e, quindi, la correttezza del procedimento presupposto, rappresentano elementi fondamentali per suffragare la correttezza della decisione amministrativa assunta.

Il Consiglio di Stato²⁹, al proposito, ha ribadito come sia sufficiente, ai fini dell'emanazione del D.a.spo., una dimostrazione fondata su elementi di fatto gravi, precisi e concordanti, secondo un ragionamento causale di tipo probabilistico, improntato su di un'elevata attendibilità, ragionamento che deve trovare espressione nel procedimento presupposto.

Il D.a.spo. integra, secondo l'interpretazione giurisprudenziale, una misura non repressiva³⁰, bensì di prevenzione e precauzione di polizia³¹. Appartiene, cioè, a quel *genus* di misure che possono essere definite come strumenti *ante* o comunque *praeter delictum*³², aventi la finalità di evitare che il singolo che ne è colpito compia fatti di reato,

²⁸ Così, si è espresso il Consiglio di Stato, sez. I, 25 marzo 2015, con i pareri nn. 931 e 946/2015, cui la giurisprudenza amministrativa ha poi costantemente operato rinvio pronunciandosi in materia.

²⁹ Cons. St., sez. III, 4 febbraio 2019, sentenza n. 866.

³⁰ T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 28 giugno 2018, n. 7233.

³¹ Sempre, Cons. St., sez. I, 25 marzo 2015, con i pareri nn. 931 e 946/2015.

³² F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in F. FIORENTIN, a cura di, *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 362, in cui parla di "sottosistema" delle misure di prevenzione nell'ambito sportivo.

Al riguardo, in merito al *genus* delle misure di prevenzione, M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in «Riv. It. Dir. e Proc. pen.», 2, 2017, pp. 439 ss.; S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI, a cura di, *Le sanzioni amministrative. Principi generali*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 346 ss.; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in F. FIORENTIN, a cura di, *Le misure di prevenzione*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 203 ss.; A. BONOMI - G. PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in «Diritto penale contemporaneo», 25 maggio 2015; C. FORTE, *Le misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive tra innovazioni legislative ed elaborazione giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2015; G.

illeciti o comunque tenga comportamenti lesivi di dati interessi, mediante la rimozione o il contenimento delle cause che si pongono alla base della commissione di tali condotte.

Proprio la natura dei provvedimenti di D.a.spo., quali misure di prevenzione o di precauzione di polizia, impone che la loro adozione debba risultare motivata con riferimento a comportamenti concreti e attuali del destinatario, dai quali possano desumersi talune delle ipotesi previste dalla legge come indice di pericolosità per la sicurezza e la moralità pubblica³³.

Pertanto, il provvedimento di D.a.spo., diversamente dalle misure di prevenzione che sono collegate alla complessiva personalità del destinatario, appare avere natura interdittiva atipica³⁴, che si correla ad una valutazione di inaffidabilità del soggetto che spetta all'Autorità amministrativa.

L'amministrazione deve, quindi, operare una valutazione sull'affidabilità del soggetto che si trovi in una delle condizioni individuate dall'art. 6, co.1, della citata legge n. 401/1989.

Sebbene sia evidente come la discrezionalità sia ancor maggiore nel caso di cui alla lettera b, quale fattispecie estremamente aperta, il D.a.spo. è una misura comunque generata da ampia discrezionalità amministrativa, imponendo una valutazione tesa all'individuazione di un giusto temperamento tra interessi opposti.

2.1. D.a.spo. e principio di precauzione

Il Consiglio di Stato, nel 2015, e la giurisprudenza amministrativa successiva hanno sancito l'ingresso del principio di precauzione nella tutela della sicurezza delle manifestazioni sportive.

FIANDACA, *Voce Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in «Dig. disc. pen.», VIII, 1994, pp. 113 ss.; D. PETRINI, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996; G.P. DOLSO, *Misure di prevenzione e Costituzione*, in F. FIORENTIN, a cura di, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 8 ss.; T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press, Pisa, 2014, pp. 197 ss.; D. PULITANÒ, *Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 2, 2017, pp. 655 ss.; specificamente con riguardo al D.a.spo., tra i più recenti, I. ALTANA, *D.A.SPO.: tra questioni di sicurezza pubblica e di legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, 26, 2023, pp.1 ss., e G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.*, in *federalismi.it*, 3, 2022, pp. 1 ss.

³³ T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 13 luglio 2015, n. 1938; T.A.R. Toscana, sez. II, 6 giugno 2013, n. 955.

³⁴ Così ha osservato T.A.R. Lazio, sez. I ter, 16 giugno 2021, n. 7170.

In particolare, il Consiglio di Stato, nei pareri nn. 931 e 946/2015 ha individuato, nella misura del divieto di accesso agli impianti sportivi, la funzione di prevenzione e di precauzione di polizia.

E, come anticipato, la relativa valutazione, quanto all'inaffidabilità del soggetto, spetta all'Autorità amministrativa, la quale è chiamata a un apprezzamento discrezionale nel bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi.

Alla connotazione dello specifico potere in termini di elevata discrezionalità, in considerazione delle finalità di pubblica sicurezza cui è diretto in vista della tutela dell'ordine pubblico, consegue 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 specifiche³⁵.

Non potendo risultare priva di significato la sua enunciazione, al principio di precauzione deve corrispondere una traduzione concreta. Intendendosi, qui, richiamate le considerazioni circa la sovrapponibilità, in alcuni casi, delle nozioni di prevenzione e di precauzione, si osserva che nella fattispecie vengono evocate insieme, quasi a rafforzare la necessità di riconoscergli due ruoli differenti.

Certamente tale principio di precauzione non impone, necessariamente, il soddisfacimento di un atteggiamento interventista ad ogni costo, ratio che altrimenti avrebbe imposto un obbligo di applicare il D.a.spo. nelle ipotesi contemplate dall'art. 6, co.1, legge n. 401/1989.

Tale principio richiede piuttosto l'analisi di circostanze operative ben precise e l'adozione di procedimenti decisionali rigorosi, che permettano di assumere decisioni proporzionate, equilibrate e razionali, nonostante la complessità di situazioni rese critiche dall'assenza di certezze circa l'affidabilità del soggetto e la specifica latente pericolosità dello stesso.

³⁵ Cons. St., sez. VI, 16 dicembre 2010, n.9074.

Si potrebbe intendere che, in presenza di ipotesi “pericolose” tipizzate, l’approccio emergente sia certamente quello preventivo, mentre, in caso di condotte la cui rilevanza è incerta, emerga un approccio precauzionale dipendente dalla ponderazione specifica dell’autorità amministrativa.

Non può che essere il procedimento amministrativo, quale manifestazione sensibile della funzione, a rappresentare il modello privilegiato per governare le problematiche delle società del rischio³⁶, procedimento non inteso come forma, ossia serie di riti e procedure, ma come sostanza critica e fucina, sede in cui si deve sviluppare con serietà la ponderazione delle criticità e la conseguente individuazione delle più opportune soluzioni. Procedimento nel quale si bilancia, si informa, si istruisce, si legittimano le soluzioni precauzionali scelte.

Consente, dunque, azioni vigorose³⁷ quanto inazioni, purchè l’iter decisionario realizzato sia stato caratterizzato da una ponderazione di elevata qualità, nella piena consapevolezza sia dei beni e interessi primari oggetto di tutela, sia degli interessi potenzialmente condizionati dalle misure eventualmente assunte.

L’applicazione del principio comporta, dunque, la considerazione del rapporto di tensione esistente fra le possibili conseguenze negative sugli interessi dei singoli e/o della collettività, nonché la ricerca della cura ottimale dell’interesse pubblico, da realizzare con strumenti tali da ridurre i timori paventati entro un limite minimo e ragionevolmente sostenibile³⁸.

Si osservi, al riguardo, che l’applicazione del principio di precauzione nel contesto scientifico comporta, in concreto, che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza

³⁶ Come osservato da R. FERRARA, *L’ordinamento della sanità*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 21.

³⁷ In merito al concetto generale di principio di precauzione, tuttavia, la Commissione europea ha voluto precisare che il ricorso al principio di precauzione non si traduce necessariamente nell’adozione di atti finali volti a produrre effetti giuridici e che “una vasta gamma di azioni è a disposizione dei responsabili politici nel momento in cui decidono di fare ricorso al principio di precauzione. La decisione di finanziare un programma di ricerca o la decisione d’informare l’opinione pubblica sui possibili effetti negativi di un prodotto o di un procedimento possono costituire atti ispirati dal principio di precauzione”. Così, Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, cit., par.5.2.2., pp. 15-16.

³⁸ S. COGNETTI, *Potere amministrativo e principio di precauzione fra discrezionalità tecnica e discrezionalità pura*, in S. PERONGINI, S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, F. SAITTA, a cura di, *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 138.

i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche³⁹.

E la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali⁴⁰.

Nel caso di specie, l'incertezza del rischio non dipende certamente dalla consistenza di conoscenze scientifiche ma dalla consistenza valutativa di una condotta. La mancata tipizzazione di condotte considerate pericolose determina, apparentemente, l'incertezza del rischio che si affianca alla complessa valutazione sociologica della condotta e dello stile di vita del soggetto indagato.

Nonostante le incertezze definitorie già commentate, vi è almeno certezza su cosa non sia il principio di precauzione. Non si tratta di un atteggiamento passivo e non significa nemmeno la ricerca del rischio zero⁴¹, ad esempio imponendo il divieto di ogni condotta minimamente “scomposta” o socialmente sgradita.

³⁹ Utile è il richiamo della definizione del principio di precauzione proposto dall'Agenzia europea dell'ambiente, secondo cui esso fornisce una giustificazione per politiche pubbliche e altre azioni adottate in situazioni di complessità scientifica, incertezza e ignoranza, laddove possa essere necessario agire per evitare, o ridurre, minacce potenzialmente gravi o irreversibili per la salute e l'ambiente, utilizzando un adeguato solido supporto di prove scientifiche, e tenendo conto dei pro e dei contro dell'azione e dell'inazione e della loro diffusione.

European Environment Agency, *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation*, 2013, p. 649.

<https://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2/late-lessons-2-full-report>

The precautionary principle provides justification for public policy and other actions in situations of scientific complexity, uncertainty and ignorance, where there may be a need to act in order to avoid, or reduce, potentially serious or irreversible threats to health and/or the environment, using an appropriate strength of scientific evidence, and taking into account the pros and cons of action and inaction and their distribution.

⁴⁰ In tal senso, T.A.R. Campania, sez. V, 4 gennaio 2021, n. 22; T.A.R. Piemonte, sez. I, 3 maggio 2010, n. 2294; T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 29 aprile 2021, n.32.

⁴¹ G. SAINTENY, *Le principe de précaution mérite-t-il tant de défiance?*, in «Archives de philosophie du droit», 62 (1), 2020, p. 12: “Rappelons d’abord ce que le principe de précaution n’est pas. Il n’est en rien assimilable à une attitude de passivité. Il ne signifie pas davantage la recherche du risque zéro. Il est souvent confondu avec d’autres principes. À tel point que, bien souvent, les médias, les hommes politiques ou d’autres qualifient d’application du principe de précaution des mesures qui n’en relèvent pas”.

È evidente che la maggiore criticità del procedimento risieda nella modalità in cui il potere amministrativo stabilisca, volta per volta, la estensione e la intensità della misura, quando dal rispetto dei principi di precauzione, proporzionalità e ragionevolezza dipende, principalmente, la legittimità del provvedimento.

Nel d.a.spo. il principio di ragionevolezza comporta, ad esempio, anche la ponderazione circa la durata del divieto stesso, da commisurare al grado di specifica pericolosità della condotta del soggetto destinatario della misura.

I principi di ragionevolezza e di proporzionalità diventano, dunque, parametro per individuare le priorità nell'applicazione del principio di precauzione e, come affermato in dottrina, costituiscono misura e ritmo della precauzione⁴². Misura, perché ogni applicazione del principio di precauzione deve essere pertinente, equilibrata, motivata, coerente con quanto imposto in situazioni analoghe; ritmo, perché i principi di proporzionalità, di adeguatezza e di gradualità devono ritenersi applicabili anche alle misure cautelari reali e, quindi, anche per tarare nel tempo le cautele da adottare al fine di evitare una esasperata compressione del diritto contrapposto.

La giurisprudenza intervenuta al riguardo conforta la considerazione circa l'esigenza di effettività della ponderazione procedimentale, a maggior ragione nell'ipotesi contemplata dall'art. 6, co. 1, lett. b, legge n.401/1989.

La valutazione, operata dall'amministrazione, ad esempio, non è stata giudicata svolta in maniera adeguata nel caso in cui si sia basata sulla presa d'atto, da parte dell'Autorità competente, di condotte tenute all'interno di un impianto sportivo, in mera violazione del regolamento d'uso dell'impianto stesso⁴³.

⁴² In tal senso, L. BUTTI, *L'utilizzo della scienza nel diritto ambientale*, in «Riv. giur. amb.», 2, 2014, p.154, richiamato da R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 50.

⁴³ Nel caso di specie, l'interessato, poi destinatario di un daspo, era stato sanzionato, in due occasioni, per violazione del regolamento d'uso dello stadio olimpico di Roma, ed in particolare per essersi posizionato "in piedi sulla balaustra situata nella parte bassa del settore curva sud, in zona non adibita allo stazionamento del pubblico, rimanendovi per gran parte dell'incontro" e sul fatto che tali circostanze facevano ritenere che l'accesso presso gli stadi era "da ritenersi pregiudizievole per la sicurezza pubblica". Così, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 27 febbraio 2020, n. 2604, sentenza che ha disposto l'annullamento del daspo.

La valutazione deve, invece, fondarsi su adeguati elementi di prova⁴⁴, così da non rendere gravemente arbitraria la interpretazione della condotta contestata, dovendosi ritenere altrimenti annullabile la decisione basata su un'erronea ricostruzione dei fatti.

Per contro, ove i fatti risultino provati da adeguata documentazione a supporto, è stata attribuita rilevanza alla pubblicità del contesto in cui la condotta criticata si manifesta⁴⁵. Ne conseguirebbe, infatti, una immediata pregnanza e significatività sotto il profilo di quel pericolo di lesione anche solo potenziale dell'ordine pubblico (stante la presenza di numerose persone), individuato dal Consiglio di Stato come legittimo presupposto per l'emanazione di un D.a.spo.⁴⁶.

È indubbio che, oggi, l'ampia disponibilità di documentazione fotografica e riprese consenta di cristallizzare una data condotta e fornire supporto all'istruttoria. Tuttavia, occorre che l'amministrazione operi una valutazione circa la specifica pericolosità della condotta del soggetto, senza attribuire esclusivo rilievo al contesto in cui il soggetto si è trovato o al clamore mediatico che alcune riprese possono suscitare.

Condivisibilmente, è stato osservato che l'evidente anticipazione della soglia di sanzionabilità del comportamento tenuto in occasione di una manifestazione sportiva non possa spingersi fino a colpire condotte meramente ipotetiche, ovvero non assistite da alcun elemento concreto o comunque univocamente atto a concretizzare un pericolo per la sicurezza e la moralità pubblica⁴⁷.

Nella relazione tra precauzione e D.a.spo., al di là dell'evidente ruolo che occorre attribuire alla concretezza del procedimento e all'attuazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, si osserva che la giurisprudenza non ha, sinora, fornito un approfondimento del significato della nozione di precauzione così come applicabile alla fattispecie.

⁴⁴ Ad esempio, è stato annullato il DASPO, dopo aver considerato che la circostanza della presenza, al momento dell'espressione di frasi offensive nei confronti della squadra avversaria, di un ingente numero di tifosi avversari, tale da ingenerare il rischio di una loro possibile reazione, fosse del tutto smentita dalla documentazione prodotta. In tal senso, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 26 gennaio 2016, n. 85.

⁴⁵ T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 23 ottobre 2015, n. 1347.

⁴⁶ Cons. St., sez. III, 29 novembre 2012, n. 6089.

⁴⁷ T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 17 febbraio 2016 n. 325.

Per comprendere i confini dell'approccio precauzionale, è, tuttavia, rilevante osservare che nei D.a.spo. la regola del «mezzo più mite» è talvolta recessiva di fronte alle esigenze di risolvere gli inconvenienti ai pubblici interessi e, analogamente, il grado di soddisfazione degli altri interessi costituisce un vincolo quantitativo della scelta che deve essere bilanciato con l'adeguatezza relativa alle circostanze di fatto⁴⁸.

Tuttavia, parrebbe confermata dalla giurisprudenza amministrativa in materia che, nel giudizio di comparazione, si debba ammettere una sproporzione significativa, per ordini di grandezza, tra l'interesse pubblico alla tutela dell'ordine⁴⁹ e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi per assistere alla partita della squadra preferita⁵⁰, pur ricordando l'esigenza di un bilanciamento⁵¹.

⁴⁸ T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 5 ottobre 2016, n. 1003, ha peraltro osservato che, nel contenuto dell'atto, l'applicazione del parametro di proporzionalità assolve, dunque, l'amministrazione dalla stretta osservanza del vincolo motivazionale qualora sia desumibile dalle circostanze di fatto coacervate con le finalità di interesse pubblico perseguite. Ciò non implica, naturalmente, che l'operato dell'Amministrazione possa essere sottratto al controllo giudiziale, ma comporta che il sindacato non debba arrestarsi al solo fatto formale dell'assenza di motivazione ma si estenda ai parametri oggettivi dai quali è scaturita la determinazione amministrativa da sindacare.

⁴⁹ Al riguardo, peraltro, parrebbe interessante poter misurare l'efficacia dei D.a.spo. Dal rapporto annuale 2022 dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive presso il Ministero dell'Interno, relativo ai dati della stagione calcistica 2021/2022, nonostante la continua applicazione di D.a.spo., tenuto conto delle restrizioni alla capienza introdotte a più riprese dalla normativa di contenimento della diffusione del Covid-19, emerge un andamento sostanzialmente analogo dei valori connessi agli scontri aventi la tifoseria come protagonista, confrontando i dati con quelli dell'ultima stagione calcistica pre-pandemia, ossia 2018/2019 (rapporto accessibile in <https://osservatoriosport.interno.gov.it/>). Tale continuità di eventi violenti imporrebbe anche di ragionare sull'efficacia dello strumento (benché al momento, comunque, essenziale) in assenza di ulteriori misure preventive e precauzionali, anche educative.

⁵⁰ T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 4 marzo 2011 n. 301.

⁵¹ Si ricordi, peraltro, che l'ordinamento costituzionale non prevede una preliminare ed aprioristica subordinazione gerarchica tra i diritti e le tutele incluse nel testo costituzionale. La Costituzione compone un sistema, nell'elaborazione e attuazione del quale è sempre necessaria un'interpretazione sistematica. Ed è, pertanto, nel concreto svolgersi dell'agire amministrativo e privato che occorre operare un bilanciamento, caso per caso, tra diritti e interessi costituzionalmente tutelati. Anche la Corte costituzionale si è soffermata sul ruolo che il principio di precauzione gioca nelle ipotesi di bilanciamento fra interessi di rilievo costituzionale (Corte Cost. 23/2021 e 88/2020 tra le ultime sentenze al riguardo). Il principio contribuisce a definire il punto di equilibrio fra i principi confliggenti, pur non essendo uno di essi. E sebbene non sia compreso fra i principi da bilanciare, limita uno di essi in favore dell'altro. In questo modo contribuisce a tarare il meccanismo, determinando un diverso equilibrio fra i principi contrastanti, spostandolo a favore, nel caso di specie, di salute e sicurezza pubblica.

