

## Discussione al Senato del 10 aprile 2003 - DL 2145

**(2145) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive** (Approvato dalla Camera dei deputati) (Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento) (Relazione orale)

**PRESIDENTE.** Autorizzata il senatore Delogu allo svolgimento della relazione orale.

**DELOGU, relatore.** Il decreto legge ripropone l'istituto del cosiddetto arresto differito - già previsto dal decreto-legge n. 336 del 2001, ma espunto in fase di conversione - ipotizzando una flagranza prolungata nelle 36 ore successive al fatto di rilevanza penale, che risulti inequivocabilmente documentato, qualora non sia possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza e di incolumità pubblica. In considerazione di analoghe previsioni esistenti nell'ordinamento e degli indirizzi manifestati dalla Cassazione e dalla stessa Corte costituzionale si è inteso riproporre tale norma alla luce della recrudescenza di episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive. La Camera dei deputati ha peraltro posto un limite all'efficacia della disposizione al fine di valutarne l'applicazione. Il provvedimento prevede inoltre la possibilità per il prefetto di differire o vietare manifestazioni sportive al fine di tutelare l'ordine pubblico nonché una serie di disposizioni volte ad assicurare una maggiore sicurezza all'interno degli stadi.

### Presidenza del vice presidente FISICHELLA

**ZANCAN (Verdi-U).** Avanza una questione pregiudiziale in quanto la prevista eccezione in materia di flagranza contrasta con il dettato costituzionale dell'articolo 13 in tema di libertà personale. La possibilità di disporre l'arresto entro le 36 ore esclude il requisito dell'urgenza che può giustificare un provvedimento di restrizione della libertà personale, né è proponibile alcuna analogia con altre previsioni dell'ordinamento trattandosi di reati che danno luogo ad effetti che permangono dopo il compimento dell'atto e tale non è il caso di chi compie atti di violenza negli stadi. (Applausi dai Gruppi Verdi-U, Mar-DL-U e Misto-RC).

**BATTISTI (Mar-DL-U).** Solleva una pregiudiziale di costituzionalità sull'articolo 1-ter del decreto-legge, relativo alla cosiddetta flagranza differita. L'articolo 13 della Costituzione prevede tassativamente una sola eccezione allo schema di restrizione della libertà personale, normalmente determinato con atto motivato dell'autorità giudiziaria, in caso di intervento di un agente di pubblica sicurezza nell'immediatezza del reato, con successiva convalida della magistratura. Il decreto-legge, a prescindere dal lasso di tempo previsto, contraddice tale schema e introduce l'istituto dell'arresto del cittadino senza atto motivato dell'autorità giudiziaria, che non si può assimilare all'arresto quasi in flagranza per i reati permanenti, come l'evasione dal luogo di detenzione, né si può giustificare per una finalità di ordine pubblico, considerata la previsione tassativa della norma costituzionale. Il fenomeno di carattere sociale ben avrebbe potuto essere risolto con l'estensione dell'istituto del fermo di indiziato di reità, di cui all'articolo 384 del codice di rito penale. (Applausi dai Gruppi Mar-DL-U, DS-U, Verdi-U e Misto-RC).

**CAVALLARO (Mar-DL-U).** Il suo Gruppo è favorevole alla pregiudiziale di costituzionalità rispetto ad una norma che era stata già esaminata e modificata, dopo approfondito dibattito, in occasione della conversione in legge di un precedente e analogo decreto-legge; la misura non è adeguata e sufficiente a combattere il fenomeno della violenza nelle competizioni sportive, una manifestazione di criminalità comune che richiederebbe invece la diretta responsabilizzazione delle associazioni sportive nella fase organizzativa e quindi nel controllo dell'accesso agli stadi. In particolare, il concetto di quasi o post-flagranza, con restrizione della libertà personale mediante misura di

polizia, contraddice la riserva di legge prevista dall'articolo 13 della Costituzione e introduce una fattispecie confusa, non solo per la previsione del termine del 30 giugno 2005, ma per la previsione, oltre alla documentazione video-fotografica, anche di ulteriori elementi inequivoci ed oggettivi che non sono tuttavia specificati, in una materia tanto delicata come la restrizione della libertà personale. *(Applausi dai Gruppi Mar-DL-U e Verdi-U).*

**BOBBIO Luigi (AN).** E' contrario alla pregiudiziale di costituzionalità. Secondo un corretto inquadramento sistematico, la fattispecie non rientra né nell'istituto della flagranza né in quello della quasi flagranza, bensì nell'arresto fuori flagranza, che è già previsto dall'ordinamento, non solo in relazione ai cosiddetti reati permanenti ma, ad esempio, dalla legge n. 1423 del 1956 per la violazione delle misure di prevenzione con obbligo o divieto di soggiorno. Peraltro, l'istituto è pienamente legittimo ai sensi dell'articolo 13 della Costituzione, che non preclude al legislatore la possibilità di individuare fattispecie di reato che autorizzino la privazione della libertà personale, sottoposte al successivo vaglio dell'autorità giudiziaria, prevedendo al contrario un'esplicita riserva di legge in materia, nonché ai sensi dell'articolo 3 della stessa Carta costituzionale, sotto il profilo del principio di uguaglianza, che non equivale al principio di proporzionalità di trattamento. *(Applausi dal Gruppo AN. Congratulazioni).*

**ZICCONI (FI).** La pregiudiziale di costituzionalità è palesemente infondata. L'articolo 13 della Costituzione riserva all'autorità giudiziaria la valutazione dei presupposti dell'arresto o del fermo disposto in via eccezionale dall'autorità di pubblica sicurezza, i cui casi sono disciplinati dal codice di procedura penale. In tal senso le ipotesi di flagranza o di quasi flagranza rispondono, sotto il profilo dei requisiti dottrinali e della tradizione giuridica, alle caratteristiche di necessità e di urgenza previste dalla norma costituzionale; inoltre, come ampiamente motivato nel parere della 1a Commissione permanente e come indirettamente riconosciuto dallo stesso senatore Cavallaro, la Carta costituzionale prevede una riserva di legge per il principio di flagranza, indicando talune tassative caratteristiche del provvedimento di limitazione della libertà personale basato su una prova evidente e non discrezionale per l'individuazione del colpevole. *(Applausi dal Gruppo FI).*

**TIRELLI (LP).** Pur comprendendo le preoccupazioni espresse dai colleghi dell'opposizione, ritiene che la pregiudiziale di costituzionalità sia ingiustificata, anche sotto il profilo del ricorso ad un provvedimento d'urgenza, ma soprattutto dal punto di vista del buonsenso, essendo ormai evidente la necessità di garantire la sicurezza dei cittadini all'interno delle strutture dove si svolgono le manifestazioni sportive, anche incentivando il coinvolgimento delle società e la responsabilizzazione dei tifosi.

**PRESIDENTE.** Su richiesta del senatore **RIPAMONTI (Verdi-U)**, dispone la verifica del numero legale prima della votazione della pregiudiziale di costituzionalità. Avverte che il Senato non è in numero legale e sospende la seduta per venti minuti.

-----

**PRESIDENTE.** Passa nuovamente alla votazione della questione pregiudiziale.

*Previa verifica del numero legale, chiesta dal senatore RIPAMONTI (Verdi-U), il Senato respinge la questione pregiudiziale, avanzata con diverse motivazioni dai senatori Zancan e Battisti.*

**PRESIDENTE.** Dichiara aperta la discussione generale e ne rinvia lo svolgimento ad altra seduta.

-----

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 2145, già approvato dalla Camera dei deputati.

Il relatore, senatore Delogu, ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni la richiesta si intende accolta.

Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore.

**DELOGU, relatore.** Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, con il decreto-legge in esame tornano all'attenzione del Senato le disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive, delle quali il Parlamento si era già occupato quando convertì nella legge 19 ottobre 2001, n. 377, il decreto-legge 20 agosto 2001, n. 336.

Il provvedimento oggi all'esame del Senato si può ritenere distinto in due parti. (*Brusìo in Aula*). Signor Presidente, è quasi impossibile continuare.

**PRESIDENTE.** Il brusìo, senatore Delogu, viene dai banchi della maggioranza, li rimproveri anche lei. Prego i colleghi di consentire al senatore Delogu di svolgere la sua relazione.

**DELOGU, relatore.** Dicevo che il provvedimento al nostro esame, dopo le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, può essere distinto in due parti: la prima, contiene norme penali e repressive; la seconda, introdotta dagli emendamenti approvati dalla Camera, contiene norme che tendono a rendere gli stadi e le manifestazioni sportive che vi si svolgono più sicuri e tranquilli.

L'aspetto più significativo della prima parte è contenuto nel comma 1-*ter* dell'articolo 1, in forza del quale è previsto che "...quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica o di altri elementi oggettivi dai quali emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le trentasei ore dal fatto".

Il punto maggiormente discusso, sia alla Camera, sia qui in Commissione riguarda l'introduzione di un'ipotesi di flagranza prolungata, che dura per le trentasei ore successive al fatto quando del fatto stesso vi sia una documentazione videofotografica o in presenza di altri elementi oggettivi.

Si è discusso a lungo per stabilire se questa norma possa essere considerata rispettosa della nostra Costituzione. Ebbene, il nostro ordinamento già prevede disposizioni in base alle quali è consentito l'arresto - sia pure dopo flagranza - da parte delle forze dell'ordine quando sia trascorso un tempo che può essere anche lungo.

La più importante è quella contenuta nell'articolo 385 del codice penale, relativo all'evasione (sia evasione dal carcere che allontanamento in caso di stato d'arresto nella propria abitazione o in altro luogo designato), per cui chi evade può essere arrestato in qualunque momento, anche prescindendo dal limite temporale delle trentasei ore.

Vi è, inoltre, la legge n. 1423 del lontano 1956, che prevede l'arresto quando siano violati gli obblighi inerenti la sorveglianza speciale. E ancora: è stata introdotta, con la legge n. 205 del 1993, una norma che prevede l'arresto in qualunque momento di chi sia venuto meno alle prescrizioni relative alle misure di prevenzione. Vi sono, poi, altre norme in tal senso.

Si tratta di norme che consentono alle forze dell'ordine di arrestare anche successivamente colui che abbia commesso un certo reato, norme accettate nel nostro ordinamento che non hanno mai dato luogo ad impugnazioni per motivi di costituzionalità.

Quindi, questa fattispecie non può essere adesso invocata *a contrariis* per dire che siamo di fronte ad una norma incostituzionale. Infatti, la Cassazione ha sempre ritenuto applicabili queste norme, affermando che si è al cospetto della possibilità di arresto anche fuori dei casi di flagranza. Quindi, non è vero che l'arresto al di fuori dei casi di flagranza deve essere ritenuto incostituzionale, perché - come ripeto - già esistono norme che lo consentono e tutta una serie di sentenze della Corte di cassazione che hanno affermato la possibilità dell'arresto fuori dei casi di flagranza in quelle norme specificamente indicate.

D'altro canto, come molti colleghi sanno perfettamente, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 187 del 2001, dichiara la "manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 280 e 391, comma 5, del codice di procedura penale nella parte in cui, per i reati di cui all'articolo 381, comma 2, del codice di procedura penale, non consentono l'applicazione di misure cautelari coercitive fuori dei casi di arresto in flagranza di reato. Spetta, infatti, esclusivamente alla discrezionalità del legislatore determinare, nel rispetto del principio della riserva di legge stabilito dall'articolo 13, secondo comma, della Costituzione, i casi in cui il giudice può disporre restrizioni alla libertà personale".

Quindi, anche la Corte costituzionale ha ritenuto che il legislatore abbia ampia facoltà, nell'ambito dei principi dettati dall'articolo 13, secondo comma, della Costituzione di consentire un arresto che si possa ritenere al di fuori delle ipotesi di flagranza che noi già conosciamo (flagranza e quasi flagranza).

La Camera dei deputati, con l'articolo 1-*bis*, ha ritenuto di prevedere che le norme relative all'ipotesi di flagranza prolungata hanno efficacia fino al 30 giugno 2005. Si vuole infatti vedere quali effetti queste norme abbiano causato e causeranno in futuro per poter poi le Camere decidere cosa fare in relazione ad esse.

Un'altra norma, introdotta dall'articolo 1-*ter* a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, consente al prefetto di differire ad altra data o vietare manifestazioni sportive per urgenti e gravi necessità pubbliche oppure in situazioni connotate dalla permanenza del pericolo di grave turbativa per periodi di durata non superiore ai trenta giorni.

Vi è poi una serie di disposizioni, introdotte dall'articolo 1-*quater*, volte a far sì che gli stadi siano sempre più sicuri: si impone che i titoli di accesso agli impianti sportivi di capienza superiore alle 10.000 unità debbano essere numerati in occasione di competizioni riguardanti il gioco del calcio; che l'ingresso agli impianti deve avvenire attraverso varchi dotati di *metal detector* e che gli impianti stessi siano dotati di strumenti che consentano la registrazione televisiva delle aree riservate al pubblico, anche al fine della documentazione di fatti che possano dare luogo ad un arresto differito; gli impianti devono essere dotati di mezzi di separazione che impediscano ai sostenitori delle due squadre di venire in contatto fra loro. Si tratta di una serie di norme poste a carico delle società utilizzatrici degli impianti; infatti, come sapete, gli stadi sono, nella grande maggioranza dei casi, di proprietà dei comuni e non delle società che li impiegano per le loro manifestazioni.

Vengono inoltre indicati nella data del 1° agosto 2004 i termini entro i quali questi accorgimenti di maggiore sicurezza dovranno essere posti in essere.

La violazione di tutte queste norme prevede una sanzione amministrativa la cui entità è meglio precisata nell'articolo 1-*quinqüies*.

Questi sono quindi i contenuti del provvedimento all'esame del Senato.

## **Presidenza del vice presidente FISICHELLA**

**ZANCAN (Verdi-U).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**ZANCAN (Verdi-U).** Signor Presidente, intervengo per avanzare una questione pregiudiziale di costituzionalità.

Signori colleghi, l'importanza della questione non merita sottolineature perché è sempre di massima importanza quando si interviene nella materia più sacra per tutti i cittadini: quella della libertà personale.

Tale materia, come è evidente, rappresenta il cuore di qualsiasi Costituzione democratica e, dunque, la verifica se una norma legislativa lo intacchi è della massima importanza.

Certamente tutti noi sappiamo qual è la mirabile disciplina costruita dall'articolo 13, secondo comma, della Costituzione, laddove è previsto che la restrizione della libertà possa sussistere esclusivamente in forza di atto motivato dell'autorità giudiziaria ed eccezionalmente, in occasioni straordinarie di necessità e di urgenza, in forza di un provvedimento temporaneo dell'autorità di pubblica sicurezza.

Questa è la disciplina e se essa, nel fissare tale eccezione, ha messo l'accento sull'urgenza, allora, ponendo la questione sul piano concreto, dobbiamo verificare se questa urgenza sussiste ancora nell'arresto in differita - se vogliamo utilizzare un termine mediatico in una società mediatica - a distanza massima di trentasei ore dall'accadimento del fatto.

Devo dire con estrema franchezza che a me sembra impossibile sostenere che al termine delle trentasei ore esista ancora quella ragione di urgenza che solo esclusivamente dà via libera all'eccezione voluta dalla nostra Carta costituzionale.

Per rispondere alle obiezioni con le quali si tenta di sostenere tale urgenza in differita di trentasei ore, affronto subito l'argomento sviluppato dal relatore nel suo intervento, ovvero che esisterebbero già altre diverse eccezioni che consentono l'arresto fuori dal caso di flagranza.

Il relatore ha citato i due esempi più noti di questa possibilità, cioè l'ipotesi dell'arresto dell'evaso e quella dell'arresto di colui che viola le norme in materia di prevenzione. Ma attenzione: non tutte le norme di prevenzione, bensì esclusivamente la disposizione che fissa il domicilio in un determinato luogo, cosicché, se si abbandona il luogo dell'imposto domicilio, colui che viola la norma di restrizione può essere arrestato in luogo diverso.

Perché tutto questo, dal momento che non stiamo parlando in termini viscerali e demagogici, ma dobbiamo affrontare in termini assolutamente tecnici un problema che riguarda la libertà personale? Ripeto: perché tutto questo?

Tutto questo perché si tratta di violazioni, di reati aventi certamente carattere di istantaneità ma, altrettanto certamente, anche effetti permanenti. L'evaso quando viene arrestato continua ad essere un evaso; il prevenuto quando abbandona il domicilio e viene arrestato in altro luogo è persona che ha commesso un reato istantaneo ma con effetti permanenti, cosicché si interrompe una permanenza di effetti che non c'è nell'arresto del tifoso che ha commesso violenza allo stadio e comunque si è poi riparato non vorrei dire all'interno della sua famiglia, ma meglio dovrei dire all'interno della sua tana, visto che è persona che non merita certamente che il suo nucleo familiare sia qualificato come famiglia, ma piuttosto come tana.

Se questa è la prima obiezione, che non vale per le ragioni che ho detto, neppure può accamparsi la motivazione che siamo di fronte a fatti di straordinaria gravità. Vorrei farvi questo esempio: se, in ipotesi, s'interviene in una situazione di avvelenamento di cibi al supermercato, che ha dato luogo al reato gravissimo, per definizione, di strage, e l'autore è stato ripreso dalla telecamera del supermercato, poiché il provvedimento è limitato al caso della violenza negli stadi, non possiamo agire in una flagranza ritardata per il reato di strage. Ci troviamo quindi, manifestamente, di fronte ad una disparità di trattamento e certamente la gravità dei fatti non può essere la stella polare che ci orienta in materia di libertà personale.

Neppure si può dire, come ha fatto il Governo in Commissione, che siamo di fronte ad una violazione limitata, perché il termine di efficacia della legge, come possibilità di arresto fuori dalla flagranza, è fissato al 30 giugno 2005. Non solo si può dire che si tratta di una violazione a termine, ma siamo anche di fronte ad una violazione che non sarà applicata al di fuori dei casi di violenza sportiva.

Colleghi, voi sapete che in materia di libertà ciò che soprattutto preoccupa è la diffusione a macchia d'olio - o meglio, a macchia di fuoco - di eccezioni che, partendo da una certa disciplina in un certo settore, vanno verso ambiti molto più delicati, quali possono essere i moti di piazza, ovvero le manifestazioni pubbliche, per consentire un'eccezione nell'eccezione e così permettere anche un'interpretazione estensiva, di estrema pericolosità per le garanzie dei diritti civili e in particolare dei diritti politici di manifestazione del pensiero.

Il Governo ha assicurato che questo non avverrà e noi siamo lieti di questa affermazione, che confidiamo sarà ripetuta negli interventi dei suoi rappresentanti. Ma questo non ci acquieta, perché in materia di libertà nessuna parola può acquietare, ma deve essere esclusivamente la legge - e soprattutto il rispetto della legge superiore, la nostra Costituzione - ad acquietarci.

Per queste ragioni, colleghi, poiché non stiamo rispondendo in modo demagogico a fatti certamente gravi, stupidi, incivili e bestiali, che però non ci consentono, nella loro gravità e bestialità, di andare contro quella legge superiore che è la nostra Costituzione, vi chiedo di accogliere la pregiudiziale di costituzionalità da me sollevata per contrasto del decreto-legge in esame con quella norma superiore, sacra e - sono convinto - cara al cuore, all'intelligenza e alla coscienza non solo di tutti i senatori, ma di tutti i cittadini del nostro Stato. *(Applausi dai Gruppi Verdi-U, Mar-DL-U e Misto-RC).*

**BATTISTI (Mar-DL-U).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**BATTISTI (Mar-DL-U).** Signor Presidente, intervengo per avanzare un'analogha pregiudiziale di costituzionalità con riferimento all'articolo 1-ter del decreto-legge in esame, relativamente alla estensione della cosiddetta flagranza differita.

La nostra Costituzione, all'articolo 13, disegna in maniera inequivocabile un solo schema per la privazione della libertà personale: nessun cittadino può essere privato della libertà personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Questo principio fondamentale della nostra Costituzione sopporta una sola eccezione; un'eccezione logica, ragionevole: quando un agente di pubblica sicurezza - il nostro codice assegna tale facoltà anche ai poliziotti privati - vede che si sta commettendo un reato non può non intervenire; nell'immediatezza della commissione del reato, l'organo di polizia interviene, dunque, per farne cessare la consumazione. È questo il concetto di flagranza, che configura l'unica eccezione prevista

ad una limitazione della libertà personale priva di un provvedimento dell'autorità giudiziaria; altre eccezioni non sono possibili.

Il concetto di quasi flagranza non ha niente a che vedere con questo tema. Chi, nella stessa immediatezza del fatto, sta per sottrarsi all'attività di chi vuole fermarlo, ricade evidentemente in una situazione di flagranza. Non è corretto affermare che con il disegno di legge in esame si differisce il principio della flagranza di trentasei ore, perché in realtà si sgretola tale principio.

Non è indicativo il fatto che si tratti di trentasei ore: potrebbe trattarsi di tre ore o di trecentosessanta, ma la durata del differimento nulla cambia rispetto a quel principio. Di fatto, si introduce nel nostro sistema il concetto in base al quale la polizia può arrestare autonomamente, senza atto dell'autorità giudiziaria, un privato cittadino anche se non sta commettendo un reato.

Né si può sostenere, come ha ampiamente dimostrato il senatore Zancan, che nel nostro ordinamento vi sono ipotesi in cui tale istituto è già operante. Le ipotesi cui è stato fatto riferimento riguardano tutti reati permanenti, cioè reati in corso. È evidente, ad esempio, che il reato di evasione non si consuma nel momento in cui il soggetto esce dallo stato di detenzione; la condotta antiggiuridica permane durante tutto il tempo della sottrazione. In quelle fattispecie la polizia interviene in flagrante per interrompere un reato perché il reato è *in itinere*.

Né si può affermare, come è stato sottolineato da alcuni, che anche la finalità dell'ordine pubblico è un bene di valenza costituzionale. Proprio per le argomentazioni svolte in tema di tassatività dell'articolo 13, è evidente che non ci troviamo in una situazione in cui dobbiamo contemperare aspetti diversi tutelati dalla Carta costituzionale.

La Costituzione ci dice che la flagranza c'è o non c'è; non possiamo creare una *fiction iuris* per affermare che lo stato di flagranza c'è anche quando in realtà non c'è.

Tale è la questione. Credo che non possiamo permetterci, in una materia così delicata come quella della libertà personale, di infrangere il dettato costituzionale.

Dico con tutta umiltà che penso siamo arrivati a questa situazione perché non si è lavorato su altro; credo che se, come noi proporremo in sede di esame degli emendamenti, si fosse lavorato sul fermo dell'indiziato di reità, di cui agli articoli 384 e 385 del codice di procedura penale, avremmo raggiunto l'equilibrio di poter sottrarre fisicamente alla libertà il soggetto che compiva un atto di violenza, ma con il controllo, anche se nelle ore successive, dell'autorità giudiziaria. L'abbiamo fatto per quanto riguarda l'arresto, che è un provvedimento di polizia: siamo al di fuori dell'articolo 13 della Costituzione. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U, DS-U, Verdi-U e Misto-RC*).

**PRESIDENTE.** Come è noto, ai sensi dell'articolo 93, comma 4, del Regolamento, sulla questione pregiudiziale può intervenire un senatore per Gruppo, per non più di dieci minuti.

**CAVALLARO (Mar-DL-U).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**CAVALLARO (Mar-DL-U).** Signor Presidente, onorevoli colleghi senatori, è stata qui proposta una questione pregiudiziale di costituzionalità della norma che ci viene odieramente rassegnata all'esame.

Vorrei premettere che non è un caso che siamo qui a discutere un nuovo decreto-legge che riguarda un altro decreto-legge recentemente (non più di qualche mese fa) esaminato e approvato dall'Aula, nel quale, fra l'altro, la questione specifica oggetto dell'odierna questione di

costituzionalità era stata valutata e, dopo un approfondito dibattito, tanto seriamente considerata che quel testo originario, che sostanzialmente ipotizzava qualcosa di simile all'odierno, era stato poi modificato, cosicché non vi fosse la necessità di questo preoccupante istituto giuridico qui proposto.

Aggiungo che, trattandosi di decreto-legge, il quadro complessivo della costituzionalità del provvedimento è ulteriormente ferito proprio dal fatto che ci troviamo in presenza della dichiarata ammissione che il tipo di strumentazione tecnico-giuridica che ci viene fornita non è né adeguata, né sufficiente, né qualificata a combattere un fenomeno che invece ci interessa sotto il profilo sociale, cioè la violenza in occasione di competizioni sportive.

Il Governo già su questa stessa linea aveva prospettato, sia pure con un passo indietro, misure dello stesso tipo; adesso propone un incrudimento delle stesse. Possiamo prognosticamente già adesso dire che tali misure, fra l'altro, non avranno alcuna dirimente efficacia rispetto al problema, perché il punto - va detto proprio come parametro di un giudizio di costituzionalità complessivo - è che questa non è una misura idonea e il problema va risolto attraverso un coinvolgimento organico e una responsabilizzazione delle società sportive, che non sono, nel caso di cui ci stiamo occupando, associazioni senza fini di lucro, non sono società di promozione, non fanno fare pratica sportiva ai giovani, ma sono società professionali, economiche, che perseguono fini di lucro e che, quando organizzano una manifestazione sportiva, ma fosse anche un intrattenimento, devono essere - a mio parere - esse stesse in condizione di offrire uno spettacolo sicuro, tranquillo, scevro di ogni pericolo e di ogni violenza.

Esistono, purché si abbiano i mezzi per farlo, strumenti di prevenzione, di contenimento, di controllo e di misura, perché tra l'altro si tratta di manifestazioni chiuse, per le quali teoricamente si paga un biglietto, alle quali si accede e si può essere ampiamente controllati fino al millesimo di quello che si indossa e di quello che si porta, di come ci si comporta in queste occasioni.

Questa, fra l'altro, è una doverosa premessa intellettuale rispetto al problema specifico di cui ci stiamo occupando e sul quale esprimiamo il nostro parere, cioè che con l'articolo 1-*ter* si introduce nel testo della legge n. 401 del 1989 - è già stato detto dai colleghi senatori Zancan e Battisti, perciò non mi dilungo - una sorta di concetto di quasi flagranza - lo definirei di *post* flagranza - per il quale non la magistratura, ma l'autorità di polizia può ugualmente procedere entro determinati termini alla coercizione fisica dell'interessato.

Perché deduciamo che si tratta di sospetto forte di incostituzionalità, e quindi tale che, nel sospetto e nel dubbio, la norma non debba essere licenziata da questa Assemblea? Intanto, le libertà personali sono tutte normalmente protette non soltanto - come è stato detto prima anche dal relatore - da una generica riserva di legge; tendenzialmente, la questione delle libertà personali nel nostro ordinamento viene affidata alla magistratura.

Ricordo al relatore e alle parti politiche della maggioranza che si discute più da parte della maggioranza che dell'opposizione se le misure di coercizione della libertà personale debbano o meno essere decise da giudici collegiali, e non dal giudice monocratico, come accade in questo momento nel nostro Paese.

Da questo scrupolo, forse eccessivo, di garantismo - che, come la carità, non dovrebbe mai essere peloso, ma dovrebbe essere uguale per tutti - passiamo invece ad una misura che viene proposta senza alcun filtro o vaglio da parte dell'autorità giudiziaria e come misura di polizia.

Si tratta - ne siamo consapevoli - di un'ipotesi di lavoro possibile, di uno strumento di assoluta eccezionalità, tanto è vero che gli esempi qui prospettati confermano l'assoluta eccezionalità di misure diverse dal cosiddetto tradizionale tecnico arresto in flagranza. Non a caso si parla, ad

esempio, di evasione; qui siamo però in presenza di un reato i cui effetti continuano: si parla della violazione delle norme della legge n. 1423 del 1956, ma, guarda caso, quello è il testo sulle norme di prevenzione in materia di mafia e criminalità organizzata.

Ci troviamo in presenza di un disegno che soffre alcune circoscritte, modeste eccezioni per ragioni o di carattere sociale o di politica criminale, che nulla hanno a che vedere con il fenomeno del teppismo negli stadi, per il quale - come ho già detto - lo stesso Sottosegretario ha sostenuto che si tratta tendenzialmente di un fenomeno di criminalità comune, mascherato da criminalità sportiva, e che quindi può essere combattuto con gli stessi strumenti. Ma soprattutto si tratta di un fenomeno sociale che non può soffrire deroghe ed eccezioni così forti come quella di una lesione all'impianto generale della nostra Costituzione in tema di libertà.

Aggiungo, ad ulteriore rafforzamento di questo concetto, due considerazioni. In primo luogo, la consapevolezza che si tratta di una misura claudicante è talmente forte che viene proposta come misura a termine; si dice, come misura sperimentale. Ma quando mai e in quale misura sono state introdotte modifiche al codice di procedura penale a scadenza per vedere come vanno? Io credo che, anzi, anche questo sia un elemento di preoccupazione: se si tratta di una misura del tutto regolare, va introdotta a regime nel nostro ordinamento.

In secondo luogo, la fattispecie è tuttora confusa e - spiace dirlo - lo è ancora di più rispetto al provvedimento originario nel testo che ci è stato trasmesso dalla Camera. Infatti, oltre alla documentazione cosiddetta videofotografica, che potrebbe avere una sua qualche oggettività, si parla di altri elementi oggettivi dai quali emerga inequivocabilmente il fatto. Cioè, sostanzialmente, si aggiunge (o non si capisce se si disgiunge rispetto alla cosiddetta prova fotografica o televisiva che, fra l'altro, può non essere una prova regina perché potrebbe essere stata assunta con un teleobiettivo da centinaia di metri di distanza, ma non entro nel merito) un ulteriore elemento valutativo che, nonostante l'uso di parole tassative, come "inequivoco" e "oggettivo" non ha nulla né dell'inequivoco, né dell'oggettivo, perché attiene a categorie che sono soggettive e che non sono, secondo la nostra tradizione, affidate al giudice - che comunque per legge nel nostro impianto costituzionale decide delle questioni di libertà - ma alla valutazione dell'agente di polizia.

Quindi, ribadisco che la nostra contrarietà a questa norma non è affatto una contrarietà a severe misure di repressione in tutti i campi e in tutti i modi del fenomeno della violenza sportiva. Riteniamo che questa norma sia da un lato sproporzionata e dall'altro inefficace a contenere il fenomeno, avendo già la riprova e la dimostrazione che questo solco e questa linea non hanno avuto nessun risultato effettivo.

Noi temiamo, anzi, che a questo decreto ne succederanno altri. Ribadiamo che il principio generale secondo cui non occorre altro che la flagranza per poter procedere da parte dell'autorità di polizia non merita una lesione così significativa come in questa circoscritta occasione. *(Applausi dai Gruppi Mar-DL-U e Verdi-U).*

**BOBBIO Luigi (AN).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**BOBBIO Luigi (AN).** Signor Presidente, cari colleghi, credo che sia effettivamente il caso di spendere poche parole, ma molto ben centrate, sul contenuto della questione pregiudiziale che è stata sollevata, perché si tratta - come forse in pochi casi si è verificato in precedenza - di una questione pregiudiziale di costituzionalità veramente e largamente infondata.

In primo luogo, tanto per andare al cuore del problema di costituzionalità, lasciando da parte le considerazioni di taglio molto generico che pure sono state addotte dai colleghi che sono

intervenuti a sostegno, credo sia opportuno evidenziare con grande chiarezza che, nell'affrontare questa materia proprio sotto un profilo costituzionale è bene comprendere con nettezza quale sia l'inquadramento sistematico dell'istituto di cui andiamo a trattare.

Non vi è dubbio che nel caso che ci occupa siamo in presenza, in tema di flagranza, di quello che noi chiamiamo *tertium genus*. Non è certamente un caso di flagranza in senso proprio, e non si vuole certamente introdurre un caso di quasi flagranza in senso proprio: ci accingiamo ad introdurre un'ipotesi di arresto fuori flagranza, secondo quello che peraltro è l'assetto esistente del nostro ordinamento in materia di libertà personale.

L'approccio sistematico a questa materia è importantissimo, fondamentale; solo se partiamo da questa base, cioè da questo tipo di inquadramento dell'istituto di cui ci avviamo a discutere in relazione a questo decreto-legge, ci possiamo rendere conto effettivamente della sua piena e assoluta costituzionalità. Da un lato, ce ne possiamo rendere conto se consideriamo che questo istituto già esiste nel nostro ordinamento, non lo introduciamo oggi (alcuni colleghi che mi hanno preceduto hanno già richiamato questo argomento, ma tentando di ribaltarlo); è una figura pienamente sistemica dal punto di vista della procedura penale e delle norme che regolano le limitazioni e privazioni della libertà personale.

Numerosi sono i casi - dicevo - già esistenti nel nostro ordinamento di arresti fuori flagranza e non post-flagranza, come pure voleva suggerire il collega Cavallaro. È appena il caso di far riferimento - come ha fatto prima il senatore Zancan - all'arresto nell'ipotesi di evasione o all'arresto, per esempio, previsto dall'articolo 7 della legge n. 203 del 1991. Esso, prevedendo l'aggravante specifica per i delitti di criminalità organizzata, fa riferimento proprio a una serie notevole di reati, molti dei quali non permanenti (come pure suggestivamente voleva indicare il collega Zancan), in quanto il concetto di arresto fuori flagranza non può e non deve (perché sarebbe uno scorretto modo di valutare il problema) essere legato esclusivamente ai casi di reati permanenti o istantanei con effetti permanenti, e prevede che in ogni caso, per questi reati di cui all'articolo 7 della citata legge n. 203, si procede d'ufficio ed è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza.

Vorrei richiamare anche l'articolo 9 della legge n. 1423 del 1956 in materia di misure di prevenzione, che pure prevede l'arresto fuori flagranza per i casi in cui il soggetto sottoposto a misura di prevenzione e con obbligo o divieto di soggiorno venga colto, a seconda dei casi, o fuori del comune in cui è obbligato a stare o dentro il comune in cui è vietato egli si presenti. E, a confutazione della suggestiva tesi del collega Zancan circa il collegamento fuori flagranza del reato permanente (mai come in questo caso pienamente ritenuto più volte costituzionalmente legittimo), l'arresto è per reato istantaneo, quindi niente a che vedere con il reato permanente.

Quindi, l'invocata connessione, per poi invocare e sostenere il difetto di legittimità costituzionale, è assolutamente falsa, assolutamente suggestiva, assolutamente infondata.

Veniamo ora al merito diretto di tale questione. L'istituto di cui si tratta è pienamente legittimo costituzionalmente, sia ai sensi dell'articolo 13, sia ai sensi del principio di uguaglianza dettato dalla Costituzione.

L'articolo 13 infatti afferma con ogni chiarezza e con ogni evidenza che se è vero come è vero (ed è giustissimo e non sto qui a discuterlo), che la libertà personale è inviolabile, la stessa può essere limitata e compressa nei casi individuati dal legislatore. E, guarda caso, colleghi dell'opposizione, il legislatore siamo noi, parafrasando una citazione di alcuni secoli fa; la legge viene fatta in queste Aule, in quest'Aula in particolare.

Quindi, siamo noi, ex articolo 13 della Costituzione vigente, i titolari del potere di limitare con lo strumento legislativo il diritto di libertà individuale. Ed è questo che andiamo a fare nella piena

legittimità costituzionale. Non rinunciamo alle nostre prerogative, o se preferite ai nostri diritti-doveri; siamo qui per questo, per affrontare e valutare casi di questo tipo. Quindi siamo - ripeto - nella piena legittimità costituzionale.

Così come l'arresto rientra tra i casi nei quali, sempre *ex* articolo 13 della Costituzione, si può procedere da parte di soggetto diverso dall'autorità giudiziaria (sempre nei casi individuati dalla legge) alla privazione della libertà personale nei confronti di un determinato cittadino. Ancora una volta piena legittimità costituzionale. Anche nel caso dell'arresto fuori flagranza, in relazione al decreto-legge di cui ci accingiamo a discutere, tale arresto viene poi sottoposto al vaglio dell'autorità giudiziaria. Anche in questo caso quindi piena rispondenza al dettato dell'articolo 13.

Venendo poi all'altrettanto suggestivo ragionamento - non so, non ero presente, se il collega Zancan lo abbia ripetuto in Aula, ma lo ha fatto in Commissione - secondo il quale ove mai approvassimo, e certamente accadrà, questo decreto-legge avremmo casi di arresto fuori flagranza per il delitto in questione, e non magari per il delitto di strage, invocandosi da parte del collega Zancan la violazione del principio di uguaglianza, vorrei far notare a lui e a tutti i colleghi che mi ascoltano che il principio di uguaglianza vuole soltanto (usciamo dagli equivoci e dalle suggestioni) che situazioni eguali siano trattate in maniera eguale dalla legge. Non vuole né che vi sia un principio di proporzionalità fra i trattamenti che situazioni eguali hanno, perché i trattamenti devono essere eguali, né che vi sia un principio di proporzionalità fra i trattamenti legittimamente diseguali che situazioni diseguali possono, costituzionalmente in maniera legittima, avere riservati dal legislatore. *(Applausi dal Gruppo AN. Congratulazioni).*

**ZICCONE (FI).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**ZICCONE (FI).** Signor Presidente, la pregiudiziale di costituzionalità avanzata è a mio avviso palesemente infondata. L'articolo 13 della Costituzione pone certamente in termini chiari il principio per il quale la libertà personale non può essere compressa se non attraverso un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Nella prosecuzione del testo dell'articolo 13 si prevedono poi una serie di casi e di situazioni in cui è possibile, in via eccezionale (primo principio di tutela), procedere all'arresto, al fermo e quindi, con una procedura accelerata dal punto di vista processuale, garantire che l'autorità giudiziaria venga messa nelle condizioni di procedere rapidamente ad una valutazione.

Cosa si sostiene per giustificare la pregiudiziale di costituzionalità? Si richiama un principio esistente nel nostro codice di procedura penale, non nella Costituzione, e qui sta l'equivoco di fondo. Si fanno coincidere i casi di necessità e di urgenza con l'ipotesi di flagranza e - lo vorrei ricordare - anche di quasi flagranza previsti dal codice di procedura penale: qui sta l'equivoco. I casi di necessità e di urgenza conoscono a loro volta un limite preciso che è la riserva di legge: quest'ultima è nell'inciso che essi siano "indicati tassativamente dalla legge".

Questo vuol dire che la valutazione della necessità e dell'urgenza è comunque sottratta a persone, ad organi diversi dall'autorità giurisdizionale. Quindi nessun'altra autorità può, nel caso concreto, individuare motivi di necessità e di urgenza che portino ad un provvedimento restrittivo della libertà personale. Questa è la costruzione dell'articolo 13 della Costituzione.

Semmai noi possiamo oggi affermare che, nel dettato dell'articolo 13 della Costituzione, rientra l'ipotesi, già prevista ancor prima dell'emanazione del codice di procedura penale attuale, di flagranza e di quasi flagranza perché dal punto di vista della dottrina e anche della tradizione costituzionale si sono riconosciute all'istituto della flagranza e della quasi flagranza le caratteristiche di necessità e di urgenza che rientrano in quell'articolo della Costituzione.

Quindi, non è stato costituzionalizzato il principio della flagranza: è tutto qui l'equivoco della pregiudiziale costituzionale. Peraltro, ripeto cose che sono state già dette in modo chiaro dalla 1<sup>a</sup> Commissione, nel parere che è stato reso dal relatore, senatore Boschetto, che è chiarissimo su questo punto.

La pregiudiziale, dunque, si fonda su una pretesa costituzionalizzazione del principio della flagranza, ma questa è un'affermazione gratuita, non giustificata dal punto di vista giuridico. La verità è un'altra, e cioè che il legislatore costituzionale ha previsto una riserva di legge e ha indicato quali sono le caratteristiche che, secondo la Costituzione, deve prevedere il provvedimento di legge per procedere in casi eccezionali - questo è il vero principio di difesa della libertà - ad autorizzare questo tipo di provvedimenti.

Infatti, il senatore Cavallaro, che mi ha preceduto, ha giustamente - dal suo punto di vista - concluso dicendo che nel caso di specie egli non apprezza sufficientemente le ragioni di particolare urgenza o di particolare necessità che giustificano il provvedimento. Ma è proprio in questo tipo di conclusione che sta la negazione della pregiudiziale di costituzionalità, perché è pacifico - come è stato ricordato dal relatore - che la Costituzione affida l'esistenza dei requisiti di necessità e di urgenza al legislatore ordinario.

Nell'affermare questo, mi riferisco anche a provvedimenti che sono stati recentemente approvati dal Parlamento. Ricordo per tutti l'omissione di soccorso. La questione fu posta con riferimento all'omissione di soccorso ed è stata superata perché si è ritenuto, in quella situazione, di individuare quelle speciali ragioni previste dalla Costituzione perché il legislatore - questa è la vera garanzia - preveda l'ipotesi dell'arresto in casi in cui non vi sono provvedimenti dell'autorità giurisdizionale.

Seconda questione: ragionevolezza e articolo 3 del provvedimento. Anche qui, la ragionevolezza è un principio la cui possibilità di essere rilevato dalla Corte costituzionale mi lascia abbastanza perplesso. Conosco però la giurisprudenza della Corte costituzionale che, in qualche caso, si appella al principio di ragionevolezza in presenza di situazioni che sono molto più che non ragionevoli, sono assolutamente irragionevoli. Nel caso di specie, non è questa l'ipotesi; tanto non lo è che lo stesso tipo di provvedimento che oggi esaminiamo, cioè un decreto-legge, richiede quei requisiti di necessità e di urgenza nella immediatezza della legiferazione, previsti dalla stessa Costituzione.

Allora, se è vero - come è stato detto anche da coloro i quali hanno sostenuto la necessità di porre in termini dubitativi la costituzionalità del provvedimento - che noi oggi siamo tutti concordi nel ritenere che la situazione dell'ordine pubblico negli stadi, le gravi conseguenze, i fatti estremamente disdicevoli e pericolosi che avvengono in occasione di queste manifestazioni meritano un intervento legislativo, è già in questo la giustificazione della ragionevolezza di una previsione che, secondo e in conformità dell'articolo 13 della Costituzione, il legislatore si appresta a fare, nella sussistenza di tutte le condizioni che, come già è avvenuto per l'omissione di soccorso, legittimano questo intervento.

Un'ultima considerazione, implicita in ciò che ho detto, ma che voglio esplicitare ancora di più: si può spiegare l'equivoco in cui sono incorsi coloro i quali sostengono che la flagranza in qualche modo è costituzionalizzata.

Tale equivoco è infatti determinato dal fatto che le ragioni per cui non la flagranza, ma la quasi flagranza - questo è il punto importante - viene normalmente considerata costituzionalmente possibile dal punto di vista del provvedimento non giurisdizionale è strettamente legata all'evidenza della prova, cioè alla non discrezionalità per quello che riguarda l'individuazione di chi

è colpevole o non lo è in tempi rapidi e con modalità che non sono quelle dell'indagine vera e propria e della valutazione necessaria dell'autorità giurisdizionale.

In conclusione, per tutte queste ragioni, ritengo che debba essere respinta la questione pregiudiziale di costituzionalità. *(Applausi dal Gruppo FI)*.

**TIRELLI (LP).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**TIRELLI (LP).** Signor Presidente, onorevoli colleghi, comprendo i timori dei colleghi Cavallaro e Zancan e le perplessità che hanno espresso, questa specie di doppia preoccupazione per cui, da un lato, si prefigura una non costituzionalità tecnica riguardo ai presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge e, dall'altro, un dubbio di costituzionalità per quanto attiene la limitazione della libertà personale ottenuta con il metodo previsto da questo decreto-legge.

Ebbene, per il primo aspetto, attinente non solo al decreto-legge al nostro esame, ma ai decreti-legge in genere, mi rendo conto che ci troviamo come al solito in una zona cuscinetto, in quella specie di *no fly zone* tra costituzionalità e non costituzionalità che in questi anni abbiamo apprezzato molte volte in occasione della conversione di tali provvedimenti; è un limbo che penso durerà finché ci sarà la decretazione d'urgenza.

D'altra parte, ritengo, al di là delle questioni tecniche formulate dai colleghi Bobbio e Ziccone, che hanno valutato sia la giurisprudenza sia altri aspetti dal punto di vista tecnico, che dobbiamo dotarci in questo caso di un po' di buon senso, il quale deve farci dire che vi è un'effettiva urgenza, in questo momento, di colpire coloro che attentano alla sicurezza di altri cittadini e che sono molte volte - anzi, la maggior parte delle volte - estranei alle strutture delle società sportive.

D'altra parte, bisognerà provvedere - non in questo disegno di legge, ma comunque migliorando i principi già esposti in esso - affinché migliori il comportamento delle società e l'approccio del cittadino, e anche del tifoso, rispetto alle competizioni sportive, soprattutto calcistiche, normandolo in modo diverso e cercando di fare in modo di responsabilizzare, oggettivamente ed effettivamente, le società sportive.

Nella presente occasione direi che sono presenti entrambe le esigenze. Penso che la necessità di assicurare la sicurezza garantisca in qualche modo, anche se tecnicamente non fino in fondo, la costituzionalità del provvedimento, pur apprezzando le preoccupazioni espresse dai colleghi, che ne hanno spiegato le motivazioni. Abbiamo questo dovere; un dovere che ci dice che almeno l'aspetto dell'urgenza c'è. Con il disegno di legge di conversione al nostro esame si affronta il problema e si danno indicazioni, lasciando però la porta aperta agli aspetti dei rapporti tra società sportive e sportivi e tifosi in genere.

Per quanto riguarda il merito, anch'io avrei qualche dubbio, ma ne discuteremo in una fase successiva, quando saranno esaminati gli emendamenti.

**PRESIDENTE.** Passiamo alla votazione.

### **Verifica del numero legale**

**RIPAMONTI (Verdi-U).** Chiediamo la verifica del numero legale.

**PRESIDENTE.** Invito il senatore segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

*(La richiesta risulta appoggiata).*

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

*(Segue la verifica del numero legale). (Il senatore Turrone e la senatrice Pagano fanno notare la presenza di alcune luci accese tra i banchi della maggioranza non corrispondenti a senatori).*

Prego gli assistenti parlamentari di estrarre le tessere che non corrispondono ad alcun senatore.

Il Senato non è in numero legale.

Suspendo la seduta per venti minuti.

*(La seduta, sospesa alle ore 11,36, è ripresa alle ore 11,57).*

PRESIDENTE. Metto ai voti la questione pregiudiziale, avanzata, con diverse motivazioni, dai senatori Zancan e Battisti.

**Non è approvata.**

Dichiaro aperta la discussione generale.

Onorevoli colleghi, come stabilito dalla Conferenza dei Capigruppo, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.