CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **512/2002** (ECLI:IT:COST:2002:512)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **DE SIERVO**
Camera di Consiglio del **23/10/2002**; Decisione del **20/11/2002**
Deposito del **04/12/2002**; Pubblicazione in G. U. **11/12/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27469**
Atti decisi:

N. 512

SENTENZA 20 NOVEMBRE - 4 DICEMBRE 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), promosso con ordinanza emessa il 28 gennaio 2002 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Franchi Claudio, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 20 prima serie speciale, dell'anno 2002.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2002 il Giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza depositata il 28 gennaio 2002, la terza sezione penale della Corte di cassazione ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dell'articolo 6, comma 2, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), nella parte in cui, disciplinando una misura restrittiva della libertà personale applicabile dalla autorità di pubblica sicurezza, oltre a prevederne la successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria, non ne subordina l'adozione al presupposto della "eccezionale necessità ed urgenza" richiesto dall'art. 13, terzo comma, della Costituzione.

2. - La questione trae origine dal ricorso presentato avverso l'ordinanza emessa dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Udine che convalidava il provvedimento con cui il questore di Udine - ai sensi dell'art. 6 della legge n. 401 del 1989 - aveva disposto a carico di Franchi Claudio, oltre al divieto di accesso agli stadi ove si svolgono partite della squadra del Brescia, anche l'obbligo di presentarsi presso la Questura di Brescia mezz'ora dopo l'inizio di ogni incontro di calcio disputato dalla medesima squadra; il provvedimento - notificato in data 28 maggio 2001 - si riferiva ai fatti commessi da Franchi Claudio durante la partita Brescia Udinese giocata il 1° ottobre 2000.

Rispetto ai diversi motivi di gravame prospettati dal ricorrente - tra i quali la violazione della stessa norma impugnata - il giudice remittente ritiene logicamente prioritaria la prospettazione della questione di costituzionalità dell'art. 6, comma 2, della legge n. 401 del 1989, questione che ritiene rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni che seguono.

3. - In primo luogo, il giudice *a quo* richiama l'orientamento univoco della giurisprudenza costituzionale ed ordinaria nel configurare il provvedimento di cui al comma 2 dell'art. 6 della legge n. 401 del 1989 come misura limitativa della libertà personale (a differenza della misura prevista dal primo comma dell'articolo impugnato); in base a tale qualificazione, il provvedimento con il quale il questore dispone l'obbligo di presentarsi presso l'ufficio di polizia dovrebbe rispettare le norme previste dall'art. 13, terzo comma, della Costituzione.

Ciò non è, in quanto, ai sensi del comma 2 dell'art. 6 della legge n. 401 del 1989, il questore può disporre l'obbligo di comparizione personale del "tifoso pericoloso" a prescindere da qualsiasi urgenza.

Infine, in punto di rilevanza, la Corte di cassazione osserva che se la norma impugnata avesse previsto il presupposto della "eccezionale necessità ed urgenza", il provvedimento convalidato risulterebbe chiaramente illegittimo, in quanto disposto fuori da ogni urgenza (i fatti contestati risalgono al 1° ottobre 2000, mentre il provvedimento del questore è del 28 maggio 2001).

4. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità od infondatezza della questione, sostenendo che, anche in assenza di una prescrizione esplicita, nella disposizione impugnata, concernente i requisiti della necessità e dell'urgenza, "non pare dubbio che tali requisiti debbono sussistere". La giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe evidenziato, da un lato, come sia riservato al legislatore individuare i casi di necessità ed urgenza in presenza dei quali - ai sensi dell'art. 13 della Costituzione - possono essere adottati provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale al di fuori della riserva di giurisdizione nel medesimo articolo prevista; dall'altro, avrebbe messo in luce come all'autorità di pubblica sicurezza sia demandata la verifica della sussistenza, in concreto, dei presupposti di necessità ed urgenza. L'autorità di pubblica sicurezza, peraltro - sempre secondo la giurisprudenza costituzionale citata dalla Avvocatura dello Stato - avrebbe l'obbligo di adottare

le proprie decisioni nella materia in questione sulla base di una ponderata valutazione delle circostanze oggettive e soggettive che giustificano l'adozione delle misure preventive. Tale quadro sarebbe completato dalla configurazione del giudizio di convalida del provvedimento del questore da parte dell'autorità giurisdizionale - operata dall'Avvocatura anche sulla scorta della considerazione di alcune decisioni della Corte costituzionale - non come un “mero controllo estrinseco di legalità”, ma come “una rilevante ed incisiva forma di controllo sulla legittimità del provvedimento”.

Sulla base di tali argomentazioni, nell'atto di intervento si afferma che - contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione - “il legislatore ordinario non ha necessità di fare espresso riferimento ai presupposti della necessità e dell'urgenza”: viceversa, è sufficiente “che si limiti a individuare le fattispecie nelle quali si concretizzano i predetti presupposti”, essendo poi demandato all'autorità di pubblica sicurezza - ed alla autorità giurisdizionale in sede di controllo - verificarne la sussistenza in concreto.

Quanto alla questione concernente la possibilità che i requisiti della necessità e dell'urgenza sussistano anche a distanza di tempo rispetto ai fatti che hanno dato luogo alla misura del questore, l'Avvocatura dello Stato ritiene che i predetti requisiti vadano rapportati non al momento della commissione del fatto, ma “al momento in cui viene adottata, anche successivamente, la prescrizione in argomento, ossia al momento in cui si manifestano oggettivi elementi che rendano necessario (e urgente, ai fini di prevenzione) ricorrere all'obbligo della comparizione personale”.

Considerato in diritto

1. - La Corte di cassazione, nel corso di un giudizio sulla legittimità di una ordinanza di convalida resa dal Giudice per le indagini preliminari di Udine, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), nella parte in cui, disciplinando una misura restrittiva della libertà personale applicabile dalla autorità di pubblica sicurezza, oltre a prevederne la successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria, non ne subordina l'adozione alla verifica della sussistenza della “eccezionale necessità ed urgenza” di cui all'art**.** 13, terzo comma, della Costituzione.

2. - L'oggetto evocato dall'ordinanza di rimessione consiste nella disciplina legislativa del provvedimento con il quale il questore può prescrivere al soggetto, cui sia stata applicata la misura del divieto di accesso a competizioni sportive, di comparire nell'ufficio o comando di polizia competente per il luogo di residenza od in quello specificamente indicato, in orario compreso nel periodo di tempo in cui si svolgono le competizioni per le quali opera il divieto di accesso di cui sopra.

Tale provvedimento, nella sua definizione legale, presenta alcune caratteristiche la cui sintetica illustrazione appare necessaria per affrontare la questione sottoposta dalla Corte suprema di cassazione.

2.1 - In primo luogo, il provvedimento che dispone l'obbligo di comparizione può essere adottato dal questore, ai sensi del comma 2 dell'art. 6 della legge n. 401 del 1989, esclusivamente nei confronti di persone alle quali sia stata applicata la misura del divieto di accesso di cui al comma 1 dell'art. 6 della medesima legge, dunque di persone che risultino denunciate o condannate per porto ingiustificato di armi o di oggetti atti ad offendere, ovvero che abbiano preso parte attiva ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive o che nelle medesime abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza.

In secondo luogo, l'obbligo di comparizione non segue automaticamente al divieto di accesso di cui al comma 1 dello stesso articolo; esso, pur avendo una funzione accessoria rispetto a quest'ultima misura, è frutto di una autonoma valutazione del questore, il quale deve stabilire se esistano specifiche circostanze in base alle quali affiancare al divieto di accesso alle competizioni anche l'obbligo di comparizione presso gli uffici della polizia.

In terzo luogo, il provvedimento *de quo* deve contenere l'indicazione specifica delle competizioni sportive per le quali opera l'obbligo di comparizione, nonché la durata del medesimo, durata che - come si evince dal comma 5 dell'articolo 6 della legge n. 401 del 1989 - deve essere ragionevolmente commisurata alle condizioni che lo giustificano e, comunque, non superiore ad un anno (termine elevato, solo successivamente alla vicenda che ha originato il presente giudizio, a tre anni dal decreto-legge 20 agosto 2001, n. 336, convertito, con modificazioni, in legge 19 ottobre 2001, n. 377).

Infine, il provvedimento del questore così configurato, dev'essere comunicato al Procuratore della Repubblica, il quale, ove ritenga sussistenti i presupposti previsti dalla legge, entro quarantotto ore dalla notifica del provvedimento, ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari, che nelle quarantotto ore successive deve provvedere; in caso contrario, la prescrizione della autorità di pubblica sicurezza perde efficacia.

Contro l'ordinanza di convalida è proponibile ricorso per cassazione.

3. - Più volte questa Corte è stata chiamata a pronunciarsi su tale assetto normativo; le indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale permettono di precisare ulteriormente il quadro appena descritto in ordine alla questione sottoposta.

3.1 - Una linea giurisprudenziale pacificamente acquisita anche dalla giurisprudenza ordinaria e richiamata tanto nell'ordinanza di rimessione quanto nell'intervento dell'Avvocatura generale, è nel senso che il provvedimento di cui si sta discutendo - a differenza del divieto di accesso alle competizioni sportive - configura “un atto idoneo ad incidere sulla libertà personale del soggetto tenuto a comparire, imponendone la presenza negli uffici addetti al controllo dell'osservanza della misura” (sentenza n. 193 del 1996).

Dunque, ancorché prefiguri una compressione di “portata e conseguenze molto più limitate sulla libertà personale del destinatario” rispetto a misure quali l'arresto o il fermo di polizia giudiziaria (sentenza n. 144 del 1997), il provvedimento del questore rientra pur sempre ed a pieno titolo nelle previsioni dell'art. 13 della Costituzione (come d'altronde testimoniano i lavori parlamentari riguardanti l'articolo in questione).

3.2 - Da tale qualificazione discendono alcuni corollari.

In primo luogo, la necessità di una adeguata motivazione del provvedimento da parte del questore, il quale, come questa Corte ha ribadito nella già richiamata sentenza n. 193 del 1996, è sempre tenuto a documentare e valutare accuratamente le “circostanze oggettive e soggettive” che lo inducono a ritenere necessario, oltre il divieto di accesso, anche l'obbligo di presentazione al posto di polizia.

In secondo luogo, la natura di atto suscettibile di incidere sulla libertà personale impone che il giudizio di convalida effettuato dal giudice per le indagini preliminari non possa limitarsi ad un mero controllo formale, bensì, come la giurisprudenza ordinaria ha precisato, debba essere svolto in modo pieno.

A questo proposito, la Corte ha specificato ulteriormente alcuni caratteri fondamentali di tale giudizio di convalida: esso deve coinvolgere la personalità del destinatario e le modalità di applicazione della misura (sentenza n. 143 del 1996), sostanziandosi in un controllo sulla ragionevolezza ed “esigibilità” della misura disposta con il provvedimento medesimo (sentenza

n. 136 del 1998) e consentendo, infine, al destinatario una piena e previa conoscenza dei diritti di difesa di cui può fruire in tale giudizio (sentenza n. 144 del 1997).

4. - Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale risulta basata su una ricostruzione parziale del quadro normativo e costituzionale in cui si inserisce il provvedimento la cui disciplina è oggetto del presente giudizio e, perciò, risulta infondata.

Il presupposto della eccezionale necessità ed urgenza, richiesto dall'art. 13 della Costituzione, affinché l'autorità di pubblica sicurezza possa temporaneamente adottare provvedimenti incidenti sulla libertà personale, al contrario di quanto ritiene il remittente, è pienamente vigente nell'ordinamento giuridico, rappresentando attualmente sia un presupposto dell'azione amministrativa, sia un criterio per il relativo giudizio di convalida effettuato dall'autorità giudiziaria. Come la Corte ha già avuto modo di affermare con riferimento ad altre misure restrittive della libertà personale emanate da autorità di pubblica sicurezza (sentenza n. 64 del 1977), il fatto stesso che tali misure siano qualificate dalla legge come facoltative - come accade nel caso di specie - obbliga il soggetto titolare del potere a "verificare la ricorrenza in concreto della necessità ed urgenza dell'intervento", consentendo, conseguentemente al giudice della convalida di verificarne l'effettiva esistenza. Il fatto che la legge, in ossequio all'art. 13 della Costituzione, abbia definito tassativamente i casi in cui il questore può imporre l'obbligo di comparizione, implica infatti che la stessa autorità di pubblica sicurezza debba motivare il provvedimento in relazione all'esistenza di situazioni di eccezionale necessità ed urgenza. La non automaticità del provvedimento e, quindi, la necessità di una sua ponderata motivazione e conformazione, richiedono anzitutto che l'autorità amministrativa, in presenza di un soggetto al quale ha irrogato il divieto di accesso, valuti comunque le ragioni di necessità e di urgenza che richiedono anche l'adozione dell'obbligo di comparizione (e ciò a maggior ragione in seguito alla recente modifica, introdotta dal d.l. n. 336 del 2001, convertito, con modificazioni in legge n. 377 del 2001, in base alla quale il provvedimento può arrivare ad una durata massima di tre anni).

In secondo luogo, spetterà alla autorità giudiziaria, in ossequio al sistema di garanzie previsto dall'art. 13 della Costituzione, valutare, in sede di convalida del provvedimento, la sussistenza delle condizioni richieste per la sua adozione sul piano della necessità ed urgenza, nonché l'adeguatezza del suo contenuto anche sotto il profilo della durata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

d*ichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), sollevata, in riferimento all'art. 13, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2002.

F.to:

Cesare RUPERTO, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2002.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.