della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che i rifiuti speciali di provenienza extraregionale possono essere conferiti in discariche ubicate nel Veneto e già in servizio all'entrata in vigore della legge regionale, solo entro il limite del quindici per cento della loro capacità ricettiva residua a quella data esistente.

Rimane assorbito ogni altro profilo di censura.

P. Q. M.

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 33, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), nella parte in cui dispone che i rifiuti speciali di provenienza extraregionale possono essere conferiti in discariche ubicate nel Veneto e già in servizio all'entrata in vigore della legge regionale, solo entro il limite del quindici per cento della loro capacità ricettiva residua a quella data esistente. — *Omissis.*

CORTE COSTITUZIONALE, 20 novembre 2002, n. 512 — RUPERTO *Presidente* — DE SIERVO *Relatore.*

Libertà personale dell'imputato — Provvedimenti restrittivi — Divieto di accesso a competizioni sportive — Obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia — Lamentata mancanza della possibilità di verifica della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza all'adozione della misura — Non fondatezza della questione.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, 2° comma, della L. 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, 3° comma, della Costituzione. 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 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 (1).

---

(1) La Corte costituzionale e il tifo violento: un caso particolarmente interessante di *Drittwirkung*

1. La violenza negli stadi è tra i fenomeni che piú preoccupano l'opinione pubblica italiana. Soprattutto negli ultimi anni i fatti di violenza hanno avuto un ritmo cosí crescente che il legislatore è dovuto intervenire attraverso l'emanazione di leggi che prevedessero strumenti preventivi e repressivi particolarmente duri [1]).

È con la fine dagli anni '80 che si è cercato — anche grazie alla spinta della normativa comunitaria [2]) — di porre rimedio al fenomeno, attraverso una disciplina specifica che prevedesse, per coloro che in occasione di manifestazioni sportive compiano gesti di violenza, particolari misure penali preventive e interdittive, anche in deroga al codice di procedura penale [3]).

Sull'impianto normativo, frutto negli anni di aggiustamenti spesso occasionati da importanti fatti di cronaca [4]), la Corte si è pronunciata a piú riprese, a volte correggendo, a volte giustificando le particolari misure previste dal legislatore. Con la sentenza in epigrafe la Consulta torna ad occuparsene per la quarta volta [5]), sollecitata dalla Corte di cassazione [6]) con riferimento al 2° comma dell'art. 6 della legge n. 401/1989, laddove nel disciplinare la misura restrittiva della libertà personale applicabile dall'autorità di pubblica sicurezza, oltre a prevederne la successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria, non ne subordina l'adozione alla sussistenza dei presupposti dell'eccezionale necessità ed urgenza di cui all'art. 13, 3° comma, della Costituzione.

Per ragioni di chiarezza e comodità espositiva è opportuno ricordare alcuni passaggi chiave della vicenda che ha portato all'ordinanza di rimessione dalla III Sezione penale della Corte di cassazione, utili per introdurre alcuni aspetti del dibattito attuale circa l'applicazione delle norme concernenti le misure dell'autorità di pubblica sicurezza incidenti sulla libertà personale, su cui avremo modo di tornare piú avanti.

Il giudizio di legittimità costituzionale traeva origine dal ricorso presentato avverso l'ordinanza emessa dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Udine con cui era stato convalidato il provvedimento del Questore di Udine [7]) — ai sensi dell'art. 6, 2° comma, della legge n. 401/1989 — che aveva disposto a carico di un «tifoso pericoloso», per fatti commessi durante la partita Brescia-Udinese del 1° ottobre 2001, insieme al divieto di accesso agli stadi ove si svolgono le 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 [8]).

Tra i diversi profili di legittimità costituzionale sollevati nel ricorso di parte la Cassazione riteneva logicamente pregiudiziali solo quelli diretti a evidenziare la «lacuna» presente nel 2° comma dell'art. 6 della legge n. 401/1989, nella parte in cui non subordinerebbe (espressamente) il provvedimento del Questore che dispone l'obbligo di comparizione — quale misura limitativa della libertà personale — all'accertamento dei requisiti dell'eccezionale necessità ed urgenza posti dal 3° comma dell'art. 13 Cost. [9]).

Al contrario, l'Avvocatura dello Stato riteneva che la *ratio* della misura contenuta nel 2° comma dell'art. 6, fosse tale per cui il Questore non potesse disporla sempre, ma soltanto quando, in relazione ai precedenti del soggetto destinatario del divieto ed ai comportamenti posti in essere, si rendesse necessario ed urgente per assicurare che lo stesso soggetto, potenzialmente pericoloso per la sicurezza pubblica, non si rechi ugualmente nei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive o in altri luoghi interessati dalla manifestazione medesima, in violazione del divieto e magari reiterando i comportamenti violenti [10]).

Secondo la medesima difesa erariale, infatti, la finalità punitiva della norma, connessa a fatti sui quali l'opinione pubblica è «particolarmente

---

[1]) I dati della violenza negli stadi sono in questa prima metà del campionato di calcio davvero preoccupanti. Il Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu rispondendo ad un'interrogazione a risposta immediata alla Camera sulle misure per contrastare la violenza negli stadi ha dichiarato che «rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente il numero delle partite con persone ferite è quasi raddoppiato, mentre i feriti tra le Forze di Polizia sono piú che triplicati; gli incidenti che hanno reso necessario l'uso dei lacrimogeni sono passati da 7 a 51; le denunzie in stato di libertà sono piú che raddoppiate». Sia il testo della risposta al *question time*, che i dati citati sono reperibili all'*url*: *http://www.mininterno.it/news/pages/2003/200302/news_000018053.htm.*

[2]) Il Parlamento europeo dopo la strage dello stadio Heysel di Bruxelles del 29 maggio 1985, approvò una risoluzione «sulle misure necessarie per combattere il vandalismo e la violenza nello sport» (in *G.U.C.E.*, 11 luglio 1985), con cui si richiedeva agli Stati membri di «interdire dagli stadi, sulla base di una lista nera europea, coloro che abbiano commesso atti di violenza in occasione di partite precedenti». Seguí la Convenzione di Strasburgo del 19 agosto 1985 sulla violenza e sulle intemperanze degli spettatori in occasione di manifestazioni sportive, che all'art. 3 prevede l'interdizione dagli stadi per coloro che abbiano commesso atti di vandalismo e di violenza in precedenza. Cfr. per i profili storico-ricostruttivi di queste misure MOLINARI-PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, 2ª ed., Milano, 2002.

[3]) Da ultimo è stato emanato il D. L. 24 febbraio 2003, n. 28, pubblicato nella *Gazz. Uff.* n. 45 del 24 febbraio 2003, che modifica l'art. 8 della legge n. 401/1989, in base al quale oggi si considera in stato di flagranza ai sensi dell'art. 382 c. p. p., anche colui che, «sulla base di documentazione video fotografica o di altri elementi dai quali emerge con evidenza 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».

[4]) L'art. 6 della legge n. 401/1989 è stato modificato, oltre che di recente, prima nel 1994 con il D. L. n. 717 del 22 dicembre, convertito in L. 25 febbraio 1995, n. 45 — in connessione ai fatti che avvennero il 29 gennaio di quell'anno —, poi nel 2001, dal D. L. n. 336 del 20 agosto, convertito con modificazioni nella L. 20 agosto 2001, n. 336.

[5]) V. già le sent. nn. 143 e 193 del 1996 e 144 del 1997, in *Giur. Cost.*, rispettivamente 1996, 1409 e segg. e 1762 e segg., e 1997, 1582 e segg.

[6]) Ord. 28 gennaio 2002, in *Gazz. Uff.*, n. 20, I Serie speciale, 22 maggio 2002.

[7]) Notificato il 28 maggio 2001.

[8]) Si legge nell'ordinanza di rimessione che la parte ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale del 2° e 3° comma dell'art. 6 della legge n. 401/1989, ritenuti lesivi, oltre che del diritto di difesa e del principio del contraddittorio (sanciti rispettivamente nell'art. 24 e nell'art. 111 Cost.), anche delle garanzie a tutela della libertà personale poste nell'art. 13, 3° comma, Cost., che attribuisce «all'autorità di pubblica sicurezza il potere di adottare in via provvisoria e salvo convalida provvedimenti provvisori» solo in casi «eccezionali di necessità ed urgenza».

[9]) I giudici remittenti nell'ordinanza assumono, infatti, che «il legislatore ordinario avrebbe dovuto condizionare il provvedimento questorile, non solo alla successiva convalida del giudice, ma anche al presupposto della eccezionale necessità ed urgenza; oppure avrebbe dovuto affidare al questore il compito di richiedere direttamente all'autorità giudiziaria l'emanazione della misura prevenzionale», cosí come previsto per le misure di sorveglianza speciale del divieto o dell'obbligo di soggiorno (*ex* art. 5 legge n. 1423/1956). «Tanto piú che» continuavano i giudici di legittimità «secondo la consolidata giurisprudenza il giudizio di convalida affidato al giudice per le indagini preliminari è limitato ad un mero controllo estrinseco di legalità sul provvedimento questorile», tale perciò da costituire un *vulnus* ancor piú evidente dell'art. 13, 3° comma, Cost.

[10]) Sul mantenimento della previsione dell'obbligo di presentazione presso l'ufficio del Questore non vi fu, in sede di conversione del D. L. n. 717/1994, unanimità di vedute. Solo i fatti, già citati, del 29 gennaio del 1995 condussero in Commissione Affari costituzionali del Senato a lasciare la previsione della citata misura di prevenzione, data «l'insufficienza del semplice obbligo di reperibilità e la necessità della misura dell'obbligo di presentarsi presso un posto di pubblica sicurezza al fine di conseguire gli obiettivi perseguiti». Cfr. Atti Senato, *Res. comm. XII Legisl.*, 2 febbraio 1995, 6.

Omissis. — 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'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 manifesta-

sensibile», giustificherebbe questo tipo di misura, laddove il legislatore, in ossequio alla clausola dell'eccezionale necessità ed urgenza, abbia stabilito in via tassativa i casi in cui può essere adottata. Di conseguenza il legislatore non dovrebbe fare riferimento ai presupposti della necessità e dell'urgenza nelle previsioni normative ma solo limitarsi ad individuare le fattispecie nelle quali questi due presupposti si concretizzano, poiché è compito dell'Autorità di pubblica sicurezza, e del giudice poi, motivare e giustificare la misura presa «in base agli elementi concreti su cui si fonda la valutazione e, quindi, anche sulla sussistenza dei requisiti della necessità ed urgenza».

2. Prima di entrare nel merito delle argomentazioni dei giudici costituzionali occorre dare un quadro sintetico della normativa evocata e delle principali prescrizioni previste a carico dei c.d. «tifosi violenti».

Come è già stato ricordato lo scopo della legge n. 401/1989, fu quello di fronteggiare in modo deciso il dilagante fenomeno delle aggressioni e delle intemperanze poste in essere dai gruppi di teppisti all'interno e all'esterno degli ambiti in cui si svolgono manifestazioni sportive [11]). In particolare, per quanto riguarda le misure dirette ad evitare il perpetuarsi di tali fatti, l'art. 6 della legge del 1989 prevede che nei confronti dei tifosi violenti [12]) il Questore può disporre — limitando la libertà di circolazione — il *divieto di accesso* ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni agonistiche indicate.

In aggiunta a questa misura il Questore può (dopo la modifica del 1995) anche « *prescrivere*, tenendo conto dell'attività lavorativa dell'invitato, *di comparire personalmente* una o piú volte negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia ... nel corso della giornata in cui si svolgono le competizioni sportive per le quali opera il divieto» di accesso (corsivo nostro). A tale tipo di misura — incidente invece sulla libertà personale garantita dall'art. 13 Cost. — il legislatore ha affiancato un controllo di tipo giurisdizionale che ricalca lo schema della convalida di arresto e del fermo previsto dal codice di procedura penale. Tale provvedimento, infatti, deve essere notificato all'interessato e accompagnato dall'avviso che questi ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice. A norma, poi, del comma successivo il Questore deve comunicare al Procuratore della Repubblica, presso il tribunale competente del luogo in cui ha sede l'ufficio di Questura, il provvedimento contente l'obbligo di comparizione. A ciò seguirà entro quarantotto ore la richiesta di convalida del P. M. al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale, che a sua volta dovrà convalidare il provvedimento nelle successive quarantotto ore [13]).

La dottrina prevalente, la Corte di cassazione e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno ricondotto l'obbligo di comparizione all'interno delle misure di prevenzione, anche se atipiche rispetto a quelle tradizionali [14]).

Sin dalla prima formulazione, infatti, il legislatore ha previsto per tali misure dei presupposti quasi identici all'ordine di rimpatrio e al foglio di via obbligatorio prevedendo come per gli atti amministrativi, la forma scritta, la notifica al destinatario e la motivazione [15]) in aggiunta alle garanzie previste per la tutela della libertà personale e della libertà di circolazione [16]).

Tra le due, divieto di accesso e obbligo di comparizione, è sicuramente la seconda a destare maggiormente l'interesse degli interpreti e della letteratura. L'imposizione dell'obbligo di comparire, infatti, si caratterizza da un lato come «mezzo strumentale per rendere effettivo il divieto di partecipazione», e dall'altro costituisce un «aggravamento della misura perché la comparizione incide senza alcun dubbio sulla libertà personale» [17]). Da ciò deriva la previsione della convalida e soprattutto l'obbligo per il Questore di motivare il provvedimento dato che la discrezionalità sul punto non può mai trasformarsi in arbitrio [18]).

L'intero corpo normativo descritto sembra, dunque, definibile con una sorta di «microsistema» [19]), che però manca, come d'altronde testimoniato dalle numerose sentenze della Corte costituzionale e dei giudici ordinari, di coordinamento e di organicità, contenendo alcune omissioni ritenute essenziali ove si tratti di una limitazione alla libertà personale.

3. Su questa falsa riga si attestano i rilievi posti dai giudici remittenti, la cui censura tocca proprio le omissioni contenute nella legge del 1989. Secondo quanto riportato nell'ordinanza, infatti, nel 2° comma dell'art. 6 mancherebbe il riferimento alla valutazione compiuta dall'Autorità di pubblica sicurezza in ordine ai presupposti contenuti nel 3° comma dell'art. 13 Cost. che subordina l'adozione di misure incidenti sulla libertà personale alla sussistenza di una «eccezionale necessità ed urgenza» [20]).

Secondo i giudici di legittimità, infatti, il Questore potrebbe disporre della misura dell'obbligo di comparizione a prescindere da qualsiasi urgenza, configurando questo provvedimento come meramente discrezionale e forse «arbitrario», come evidenziato dal caso di specie in cui la misura era arrivata circa otto mesi dopo i fatti contestati [21]).

Per rispondere alla censura manifestata, la Corte innanzitutto si preoccupa di indicare, attraverso un richiamo puntuale alla sua precedente giurisprudenza, quale sia la «definizione legale» di tali misure. Dall'insieme delle pronunce richiamate emerge un quadro normativo di queste misure di prevenzione da cui possono ricavarsi una serie di «elementi guida» utili per l'interpretazione e l'applicazione del *corpus* normativo in questione: un vero e proprio «diritto vivente».

Il primo elemento costituisce quasi un «a priori» di tutta la trattazione. Come è stato ampiamente detto, l'obbligo di comparizione si configura come una tipica misura incidente sulla libertà personale (art. 13 Cost.), e non sulla libertà di circolazione, poiché se da un lato comporta una restrizione della libertà di movimento in una fascia oraria determinata, dall'altro impone al destinatario — in modo ben piú grave — la presenza fisica negli uffici addetti al controllo dell'osservanza della misura [22]).

---

[11]) Nata con questo obiettivo, la legge del 1989 fu successivamente modificata con la L. 25 febbraio 1995, n. 45, di recente con il D. L. 20 agosto 2001, n. 377. Per una disamina esaustiva delle principali novità introdotte nel 2001, si veda *Guida al Diritto*, 2001, n. 33, 12 e segg.

[12]) Secondo l'art. 6 della legge del 1989, cosí come risultante dalle modifiche intervenute, si intendono tifosi violenti, cui perciò devono essere applicate le misure di prevenzione, «persone che risultano denunciate o condannate per uno dei reati di cui all'art. 4, I e II comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, all'art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, all'art. 2, comma II, del d.l. 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205, e all'art. 6-*bis*, I e II comma, della presente legge, ovvero per aver preso parte ad attività ed episodi di violenza in occasione e a causa di manifestazioni sportive, che nelle medesime circostanze abbia incitato, inneggiato o indotto alla violenza».

[13]) Come è stato rilevato criticamente dalla dottrina SARTI, *Prevenzione dei fenomeni di violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa*, in *Giur. It.*, 2001, 1477, «a differenza di quanto previsto per la convalida dell'arresto o del fermo, *ex* art. 390 c. p. p., il procedimento in esame non prevede la fissazione di un'udienza di convalida alla quale deve necessariamente partecipare il difensore del soggetto destinatario del provvedimento; da ciò ne consegue che la possibilità di poter esercitare il diritto di difesa, attraverso il contraddittorio tra le parti, si fonda esclusivamente sulla tempestiva presentazione, da parte dell'interessato ovvero del difensore, di scritti difensivi al giudice competente».

[14]) In dottrina uno degli argomenti utilizzati maggiormente per ricondurre tali prescrizioni all'interno delle misure di prevenzione è stata la considerazione, supportata dall'unanime giurisprudenza della Corte costituzionale, che «l'applicazione delle stesse prescinde da qualsiasi valutazione in concreto della pericolosità del prevenuto, limitandosi la legge a consentire una misura genericamente preventiva non solo nei confronti delle persone che abbiano preso parte attiva ad episodi di violenza, ma anche nei confronti di chi si rechi con armi proprie ovvero nelle altre ipotesi ora previste dal novellato art. 6». Cfr. SARTI, *Prevenzione dei fenomeni di violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa*, cit., 1477.

[15]) Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione si vedano i rilievi di MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. Pen.*, 1995, 2746, e NUZZO, *Appunti sul divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche*, in *Giust. Pen.*, 1995, II, 317.

[16]) Si deve soprattutto a DEL CORSO, *Commenti articolo per articolo, l. 31/12/1998, n. 401 (giuoco e scommesse clandestine), art. 6*, in *Legislazione pen*, 1990, 113 e segg., l'individuazione di questi provvedimenti all'interno delle misure di prevenzione.

[17]) Cfr. MOLINARI-PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, cit., 792.

[18]) Come si legge nel c.i.d. della sentenza in commento, infatti, «l'obbligo di comparizione (...) pur avendo una funzione accessoria (*rispetto al divieto di accesso*), 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». Su tale punto Cfr. MOLINARI-PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale*, cit., 785 «tanto piú perché deve tener conto (...) dell'attività lavorativa del soggetto, obbligo quanto mai opportuno per evitare che la comparizione si trasformi (...) in un concreto impedimento all'espletamento del lavoro».

[19]) Cfr. MOLINARI-PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale*, cit., 786.

[20]) Per una definizione del presupposto dell'eccezionale necessità ed urgenza si veda CERRI, voce «Libertà personale (dir. cost.)», in *Enc. Giur. Treccani*, XIX, Roma, 1990, 11, il quale ritiene, come confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (tra tutte sent. n. 173/1971), che l'utilizzo dell'aggettivo «eccezionale» indichi il carattere particolarmente intenso della necessità e dell'urgenza richieste, oltre che il carattere derogatorio della norma rispetto alla regola generale.

[21]) I fatti contestati risalivano al 1° ottobre 2000, mentre il provvedimento del Questore è del 28 maggio 2001.

[22]) Sent. n. 193/1996 e n. 144/1997 e in dottrina PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, 179, secondo il quale si possono qualificare come «misure coercitive della libertà personale, come tali assoggettate alle regole dell'art. 13, tutte le forme di detenzione, di arresto, di ispezione e di perquisizione, nonché "...qualsiasi altra restrizione della libertà personale", quale che sia la finalità concretamente perseguita». Piú specificamente per tali tipi di misure v. NUVOLONE, *Misure di sicurezza*, cit., 636, secondo il quale a voler ritenere che la Costituzione all'art. 13 tutela soltanto rispetto a provvedimenti riferiti esclusivamente all'accertamento di reati già commessi e non comprende anche le misure di prevenzione *ante-delictum*, si arriverebbe al «singolare paradosso» che «la Costituzione tutela la libertà dei cittadini solo nella prospettiva processuale».

zioni 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.

Pur non scendendo a definire quale sia la sostanza della libertà personale, la Corte in questo caso sembrerebbe accogliere l'assunto, sostenuto da una parte della dottrina costituzionalistica, secondo cui ogni volta che una misura limiti l'azione umana sia sotto il profilo morale che sotto il profilo fisico e vi è una lesione della dignità sociale dell'individuo, l'ordinamento deve approntare una serie di rimedi tesi a garantire la legittimità del provvedimento irrogato [23]).

Questo tipo di provvedimenti, però, non essendo preordinati alla repressione e sanzione di fattispecie criminose, hanno un'incidenza sulla libertà personale ben piú limitata delle misure precautelari degli artt. 390 e 391 c. p. p., assumendo, perciò, il carattere di «rimedio di livello minimale adeguato allo scopo di prevenzione cui è deputato» [24]).

Il secondo elemento riguarda, invece, il diritto di difesa (art. 24 Cost.). Stante l'*acquis* giurisprudenziale secondo cui il diritto alla difesa ammette una molteplicità di discipline, in rapporto alla varietà dei contesti, delle sedi e degli istituti processuali nel cui ambito è esercitato, non sussiste alcuna violazione della garanzia del contraddittorio e della difesa nelle fasi dell'irrogazione della misura e della successiva convalida. L'unica esigenza da soddisfare, perciò, in relazione alla vigente disciplina sarà quella di assicurare all'interessato la concreta ed effettiva conoscenza delle facoltà di difesa a lui spettanti, attraverso l'avviso che ha la «facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari» [25]).

Il terzo elemento è relativo alla natura del controllo del giudice al momento della convalida del provvedimento (in cui verifica la legittimità della misura disposta dall'autorità di pubblica sicurezza). Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale il g.i.p. dovrà operare — pur in assenza di una precisa disposizione che lo preveda — un «controllo sulla ragionevolezza ed esigibilità» del provvedimento del questore, cosí come ammesso anche dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione, in cui, a stretto rigore, il controllo del giudice tende «ad accertare, in concreto e con riferimento all'attualità, se la pericolosità del soggetto sottoposto alla misura giustifichi e renda la misura idonea allo scopo di prevenzione voluto dal legislatore, verificando, altresí, (...) la sussistenza di sufficienti elementi indiziari atti a corroborare l'attribuibilità al soggetto stesso della condotta pericolosa e penalmente rilevante che il Questore ha addotto a fondamento della misura adottata» [26]).

Ne deriva, in linea generale, che ogni misura di prevenzione prevista specificamente dalla legge, dovrà garantire l'individuo che potrà essere irrogata solo in base all'accertamento di situazioni soggettive di pericolosità, i cui indici devono essere tassativamente indicati dalla legge, ma la cui valutazione, in assenza di criteri sarà effettuata in base ad un'interpretazione che adegui la norma ai principi costituzionali [27]).

4. Veniamo allora al punto fondamentale della sentenza in commento.

Nelle precedenti pronunce la Corte aveva sempre cercato di salvare questo tipo di misure, tentando di indirizzare i giudici verso interpretazioni che adeguassero le norme della legge del 1989 ai principi costituzionali [28]); questa volta, invece, stretta nell'angolo di una presunta omissione (grave) del legislatore ordinario la Corte riduce — se non addirittura annulla — la distanza tra il piano della legalità costituzionale e della legalità ordinaria ritenendo l'art. 13 della Costituzione, nella parte in cui prevede le condizioni di legittimità delle limitazioni alla libertà personale, una norma immediatamente cogente. Da ciò deriva anche la premessa con cui esordisce il quarto punto della motivazione della sentenza in commento, in cui si afferma che il quadro «normativo e costituzionale» individuato dai giudici *a quibus* è «parziale», poiché il presupposto dell'eccezionale necessità ed urgenza rappresenta «attualmente» (senza bisogno di una pedissequa ripetizione nel testo della legge) «sia un presupposto dell'azione amministrativa, sia un criterio per il relativo giudizio di convalida effettuato dall'autorità giudiziaria».

Per la distinzione del bene tutelato dalla misura del 1° e 2° comma dell'art. 6 della legge n. 401/1989 si veda anche Cass., Sez. I, sent. 13 maggio 1996, n. 1165.

[23]) Si veda CERRI, voce «Libertà personale (dir. cost.)», cit., 3, il quale afferma che «nozione fisica e nozione morale della libertà personale si intrecciano variamente, combinandosi talvolta anche con un ricorrente criterio quantitativo; con il risultato di lasciare prive di garanzia quelle coercizioni che, per la loro lieve entità materiale e per il fatto di non comportare lesione di dignità sociale, appaiono di minore rilevanza; con il risultato di ricondurre alle garanzie dell'*habeas corpus* quegli obblighi — distinti dalle coercizioni — che toccano la libertà dell'uomo». Per una ricostruzione delle piú importanti pronunce della Corte costituzionale e dei giudici di legittimità oltre all'Autore sopra citato si vedano anche AMATO, *Commento all'art. 13 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1977, 114 e segg.; BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967; CARETTI, voce «Libertà personale», in *Digesto pubbl.*, 1994, Torino; ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962; PACE, *Problematica delle libertà personali*, cit. Per quanto riguarda i principali orientamenti della Corte costituzionale in merito alla libertà personale si vedano i piú recenti CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2002, 187 e segg., e FILIPPETTA, *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale*, in NANIA-RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, 363 e segg.

[24]) Prosegue la sentenza n. 136/1998, «si tratta di provvedimenti la cui efficacia risente della celerità dell'applicazione, sí che la ristrettezza dei termini di cui dispone il giudice per le indagini preliminari (...) trova la sua ragione nell'esigenza della sollecita decisione che, nella specie, si impone». Su tale punto v. anche GALLO, voce «Misure di prevenzione», in *Enc. Giur. Treccani*, XX, 1996, 6, secondo il quale «esiste una zona che non è di semplice sospetto perché è fondata su circostanze di fatto vere e proprie, oggettive e controllabili, e non su atteggiamenti, o condotte di per sé prive di significato indiziante: tale, tuttavia, da non poter essere assunta come prova, sia pure indiziaria, perché sprovvista dei requisiti che si richiedono sul piano probatorio per il c.d. procedimento logico-indiziario: quello cioè che consente al giudice di raggiungere un convincimento di responsabilità non arbitrario». Oltretutto, escludere che tali provvedimenti ricadono nella fattispecie contemplata dall'art. 13 varrebbe ad escludere le garanzie costituite dal ricorso per Cassazione, per la cui configurazione occorre riferirsi alle garanzie procedurali delineate dalla giurisprudenza, dato il breve e forse anche lacunoso riferimento del 4° comma dell'art. 6.

[25]) Cfr. Corte cost., sent. 23 maggio 1997, n. 144, in *Giur. Cost.*, 1997, 1576, con note di PACE, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con «forme semplificate»*, e di DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, nonché in *Cass. Pen.*, 1999, 1365, n. 628, con note di GAZZANIGA, *Misure preventive dei fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche e garanzia della difesa*. Particolarmente critico con la decisione della Corte è PACE, il quale osserva che l'effettiva e integrale tutela del diritto di difesa sarebbe stata realizzata in modo piú soddisfacente attraverso una radicale dichiarazione di incostituzionalità della norma, anziché con l'adozione di forme semplificate di difesa. Aggiunge l'Autore, che la sentenza non risolve il problema della conciliabilità dell'effettivo e concreto esercizio del diritto di difesa con il rispetto del termine di 48 ore entro cui il g.i.p. deve decidere sulla richiesta del P. M. A tale rilievo la Corte ha avuto modo di rispondere circa un anno piú tardi con la sentenza 23 aprile 1998, n. 136, attraverso cui ha ribadito, cosí come era avvenuto nella precedente pronuncia, che la natura e lo scopo del provvedimento giustificano la ristrettezza dei termini e la sommarietà delle acquisizioni e delle valutazioni. Su tale punto si veda, inoltre, la modifica effettuata nel 2001, attraverso cui le parole della Corte sono state di fatto trasfuse nel comma 2 *bis* dell'art. 6.

[26]) Cfr. Corte cost., 23 aprile 1998, n. 136, in *Foro It.*, 1999, I, 771, con osservazioni di LA GRECA. Per l'orientamento richiamato dalla Corte nella sentenza vedi tra tutte Cass., Sez. I, sent. 20 gennaio 1997, n. 177, in *Giur. It.*, 1998, 542; in *Cass. Pen.*, 1998, 240, e in *Giust. Pen.*, 1998, II, 100. È interessante notare che ragionando a ritroso, sia in termini temporali che logici, attribuire al giudice il potere di verificare la pericolosità del soggetto colpito dalla misura presuppone l'accertamento del Questore in ordine allo stesso presupposto, che poi dovrà essere riportata puntualmente nella parte motiva dell'atto. Per la giurisprudenza successiva vedi in particolare, Cass., Sez. I, 27 gennaio 2000, n. 1893, in *Cass. Pen.*, 2000, 3426.

[27]) Si noti che proprio per questa esigenza il legislatore ritornò sia nel 1994 che nel 2001 (D. L. 20 agosto 2001, n. 336, poi convertito in legge n. 337/2001) sull'impianto della legge del 1989, subordinando le misure di prevenzione relative ai fatti di violenza in occasione delle manifestazioni sportive ad una serie di «indici adeguati per guidare la discrezionalità nella decisione sull'emissione o meno del provvedimento preventivo».

Ciò tra l'altro conferma quanto sostiene la dottrina, e cioè che le misure di prevenzione possono essere «irrogate solo in base all'accertamento di situazioni soggettive di pericolosità, i cui indici devono essere previsti tassativamente dalla legge, e la cui prospettiva deve essere solo quella della cura, della rieducazione e di ogni scopo rigorosamente legato all'esigenza di rendere piú difficile all'individuo la possibilità di commettere reati». NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, cit., 632 e segg. Sulla necessità (*rectius* impossibilità) che le misure di prevenzione possano rispettare il principio di legalità si veda il dibattito ricostruito da AMATO, *Commento all'art. 13 Cost.*, cit., 114 e segg.

[28]) In via generale la Corte costituzionale ha piú volte ribadito l'obbligo dei giudici di interpretare le disposizioni di legge, sino ai limiti del possibile, in senso conforme alla Costituzione, poiché «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali». Cfr. fra tutte sent. n. 227, 228 e 316 del 2001, rispettivamente in *Giur. Cost.*, 2001, 1002 e segg.; in *Giust. Civ.*, 2001, I, 2608 e segg.; in *Giur. Cost.*, 2001, 1207 e segg. Per la dottrina sull'interpretazione adeguatrice o *verfassungkonforme Auslegung*, si veda: ONIDA, *L'attuazione della Costituzione fra magistratura e Corte costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di C. Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, IV, Milano, 1977, 52 e segg.; LAVAGNA, *Considerazioni sull'inesistenza della questione di legittimità costituzionale e sull'interpretazione adeguatrice*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 601 e segg.; PACE, *I limiti all'interpretazione adeguatrice*, in *Giur. Cost.*, 1963, 1096; GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993, 311 e segg.; SORRENTI, *L'applicazione diretta della Costituzione*, in MALFATTI-ROMBOLI-ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione: verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso? Atti del seminario di Pisa*, Torino, 2002, 101 e segg. Per quanto riguarda, poi, l'applicazione diretta della Costituzione da parte della Pubblica Amministrazione si veda MAGRI, *L'applicazione diretta della Costituzione da parte della Pubblica Amministrazione*, in MALFATTI-ROMBOLI-ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione: verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso? Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D'Orazio*, Torino, 2002, 118 e segg. Tra tutti gli scritti citati appaiono particolarmente illuminanti le parole di Onida il quale, con specifico riguardo all'interpretazione adeguatrice operata dalla Corte costituzionale, afferma che essa

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 com-

Come si evince dal prosieguo della motivazione, anche il tenore della norma impugnata conferma tale opzione. La disposizione che irroga la misura pre-cautelare per i fatti relativi alle competizioni sportive non ha infatti genericamente lo scopo di specificare il significato dell'enunciato costituzionale, ma di definire, secondo i criteri contenuti nell'art. 13, 3° comma, Cost., i casi tassativi in cui può essere limitata la libertà personale [29]).

Ne discende — come la Corte ha avuto modo di affermare sia nella sentenza n. 64/1977 che nella sentenza n. 79/1982 — che la necessità e l'urgenza sono realizzate a pieno ogni qualvolta la previsione normativa prospetti come *possibile* («facoltativa» e non obbligatoria) l'adozione del provvedimento, rimanendo in capo all'autorità di pubblica sicurezza il potere discrezionale di verificare la ricorrenza in concreto dei presupposti citati e di evidenziarli nella motivazione dell'atto.

Non sussiste, allora, alcuno *iato* tra la disposizione contenuta nel 3° comma dell'art. 13 Cost. e la norma impugnata, poiché «il solo fatto che il legislatore, in ossequio all'art. 13, abbia definito tassativamente i casi in cui il questore *può* imporre l'obbligo di comparizione, implica che la stessa autorità di pubblica sicurezza *debba* motivare il provvedimento in relazione all'esistenza di situazioni di eccezionale necessità ed urgenza» (nostro il corsivo) [30]).

I presupposti dell'art. 13, infatti, non si riferiscono ad un'esigenza di «giustizia generica», ma al bisogno concreto nascente da fatti che potrebbero causare una specifica vicenda criminosa [31]), cosí che il Questore potrà adottare (e conseguentemente dovrà motivare) il provvedimento coercitivo solo se necessario ed urgente per la tutela di tutti coloro che partecipano alle manifestazioni sportive.

5. Colpisce, oltre il risultato pratico ottenuto, la premessa logica da cui parte la Corte, che sembra in questo modo servirsi dello schema decisorio della *Drittwirkung*, cioè dell'applicazione diretta della Costituzione [32]). Un istituto spesso utilizzato sia dalla Consulta che dai giudici ordinari con riferimento ai rapporti interprivati — si pensi all'art. 36 o al 32 Cost. —, e che in questa circostanza viene invocato dalla Corte costituzionale per ricostruire una disciplina in cui è particolarmente delicato il rapporto tra autorità e libertà, o meglio tra garanzia della libertà personale e l'interesse pubblico a prevenire la commissione di particolari reati.

Se si analizza a fondo la tecnica argomentativa, infatti, emerge che il ragionamento della Corte sembra rappresentare un caso «puro» di applicazione diretta della Costituzione. La precettività della norma costituzionale non è un attributo condizionato all'intervento del legislatore, ma intrinseco ed evidente nel dato normativo costituzionale [33]). Si dice, infatti, nella sentenza che «il presupposto dell'eccezionale necessità ed urgenza è pienamente vigente nell'ordinamento giuridico» e rappresenta «attualmente», cioè *già ora,* un presupposto dell'azione amministrativa e del futuro giudizio di convalida.

L'applicazione diretta in questo caso si atteggia non come un particolare risultato interpretativo cui il giudice remittente deve arrivare utilizzando i criteri stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale, ma come lo strumento che in sé opera la garanzia del diritto violato, senza bisogno di alcuna mediazione del legislatore o attività creativa dei giudici, che in questa circostanza vengono esortati, insieme alla pubblica amministrazione, a riconoscere che nell'ordinamento le norme costituzionali sono dotate della massima efficacia possibile.

Viene da chiedersi, perciò, se tale ragionamento possa essere esteso a qualsiasi norma contenuta nel catalogo dei diritti fondamentali o sia una particolarità dell'art. 13 Cost., derivante dalla «preminenza» del bene da questo tutelato.

Non è questa la sede piú opportuna per un'approfondita disamina sul punto, ma è evidente che per rispondere a questa domanda occorre scomodare concetti e nozioni che toccano una delle parti piú delicate del diritto costituzionale, e cioè il linguaggio, la struttura stessa della Carta fondamentale quale atto contenente allo stesso tempo principi e regole ed il modo di intendere queste due categorie da parte dell'interprete.

Come è noto si deve al contributo della dottrina nordamericana [34]) e tedesca [35]) l'utilizzo della distinzione tra principi e regole al fine di spiegare la struttura degli enunciati normativi.

Tra le due categorie la differenza, tuttavia, non è solo di ordine teorico normativo, ma metodologico; dal momento che la forma applicativa delle «regole» è la sussunzione, mentre quella dei «principi» il bilanciamento [36]).

Sul piano del diritto costituzionale la distinzione, come è stato messo in rilievo dalla dottrina [37]), è utile come «modello iniziale per accostarsi alla lettura delle disposizioni costituzionali che tutelano i diritti» e soprattutto per orientarsi all'interno delle strategie argomentative utilizzate dalla Corte costituzionale quando è chiamata ad applicarli. La distinzione, tuttavia, non è priva di rischi [38]), il primo dei quali risiede proprio nella ascrivibilità dei singoli disposti costituzionali nel novero dell'uno o dell'altro tipo. Proprio per questo la dottrina citata afferma che tanto le regole quanto i principi devono essere letti secondo il metodo dell'interpretazione giuridica. Sarà perciò determinante non solo il modo in cui le disposizioni costituzionali sono fraseggiate, ma anche il rapporto che l'interprete è in grado di instaurare con la normativa subcostituzionale di riferimento e, come il caso di specie ben dimostra, persino con le regole amministrative necessarie a garantire l'osservanza del precetto posto nel livello normativo piú alto.

In altri termini, il caso qui in esame dimostra che la Corte costituzionale per determinare la natura di regola (autoapplicativa) o di principio (necessario di attuazione) di una disposizione costituzionale non si serve solo della struttura semantica dell'enunciato ma interpreta anche la disciplina subcostituzionale di riferimento ed individua la «pratica attuazione» sia dei giudici che della pubblica amministrazione.

---

consiste non tanto nello scegliere «fra piú interpretazioni tutte egualmente possibili sulla base di normali criteri ermeneutici, letterali, logici e storici» quale fra queste «appaia compatibile con i principi costituzionali» (*rectius* interpretazione conforme a Costituzione) quanto in una «rilettura radicalmente innovativa della portata della norma, all'unico scopo di adeguarla (interpretazione "adeguatrice") alle esigenza minime ritenute costituzionalmente inderogabili».

[29]) In questo senso non si può parlare di una vera e propria lacuna, poiché non manca una norma «la cui emanazione è richiesta da un'altra norma», nell'ipotesi in questione di rango costituzionale. Tecnicamente, allora, l'interpretazione della Costituzione non si pone come stadio successivo da percorrere qualora non sia possibile enucleare la regola per il caso attraverso gli altri strumenti interpretativi (analogia, nelle sue due forme, *legis* e *iuris*), perché in questo caso la Costituzione contiene già la regola del caso concreto, della quale l'interprete dovrà indagare il nesso in termini sistematici con la norma di legge ordinaria secondo il criterio di competenza.

[30]) In base all'interpretazione consolidata in termini di «diritto vivente», perché possano essere «realizzati» i presupposti della necessità ed urgenza è sufficiente che «la situazione contemplata dalla legge sia tale da prospettare come possibile la necessità del provvedimento: salvo, poi, rimanendo all'autorità di pubblica sicurezza di verificare la ricorrenza in concreto della necessità ed urgenza dell'intervento». Cfr. sent. Corte cost. n. 64/1977, sent. n. 126/1972 e sent. n. 173/1971.

[31]) Sul punto cfr. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., 194 e segg.

[32]) L'applicazione immediata della norma costituzionale viene anche chiamata *Drittwirkung* secondo quanto sancito nella legge fondamentale della Repubblica federale tedesca (Grundgesetz) del '49, la quale al § 3 dell'art. 1, prevede che i «diritti fondamentali» (o meglio le norme di garanzia dei valori «fondamentali») «vincolano... la giurisdizione come diritto immediatamente applicabile». Per la traduzione vedi ANZON-LUTHER, *Costituzione tedesca*, Milano, 1997. Il testo originale immodificato recita: «*Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtssprechung, als unmittlebar geltendes Recht*». Per la dottrina tedesca piú recente sul tema, v.: PIEZCHER, *Drittwirkung, Eingriff*, Fs Durig, 1990, 345 e segg.; BLECKMANN, *Neue Aspekte der Drittwirkung der Grundrechte*, DVBl, 1988, 938; RUFNER, *Drittwirkung der Grundrechte. Versuch einer Bilanz*, in *Gedacht-nisschrift Martens*, 1987, 217 e segg.; NOVAK, *Zur Drittwirkung der Grundrechte*, EuGRZ, 1984, 133 e segg.; CANARIS, *Grundrechte und Privatrecht*, AcP, 1984, 210 e segg. In Italia i primi ad avere la consapevolezza che le norme costituzionali avessero efficacia diretta concretando l'obbligo di un'attività giuridica positiva nel senso indicato dalla Costituzione furono, come è stato ricordato, Barile e Crisafulli. Negli anni successivi altri Autori si resero conto di questo fenomeno. Tra i piú ricordiamo: ONIDA, *L'attuazione della Costituzione*, cit., 52 e segg.; DOGLIANI, *L'interpretazione della Costituzione*, cit., 39 e segg.; PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., 134 e segg., che riprende la tripartizione dell'efficacia delle norme costituzionali ideata da Crisafulli e Barile; ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 110-113; ALPA, *«Il diritto costituzionale» sotto la lente del giusprivatista*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999, 15 e segg.; PACE, *Rilievi sulla determinazione giudiziale della retribuzione sufficiente*, in *Giur. Cost.*, 1961, 277 e segg.

[33]) Come ha scritto CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue norme di principio*, Milano, 1952, 11, «una Costituzione deve essere interpretata e intesa, in tutte le sue parti, *magis ut valeat*, perché cosí vogliono la sua natura (...) di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati». Su tale punto v. anche DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, 38 e segg.

[34]) Per la dottrina americana si veda DWORKIN, *Taking Rights Seriously* (1977), trad. it. a cura di Rebuffa, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982, 90 e segg.

[35]) Per la dottrina tedesca si veda ALEXY, *Teorie der Grunderechte*, 3ª ed., Frankfurt a.M., 1996, 75 e segg., il quale distingue i due concetti affermando che il primo si riferisce a norme che «prescrivono che qualcosa venga realizzato in misura possibilmente elevata in relazione con le possibilità di fatto e di diritto» e come tale può essere considerato un precetto di ottimizzazione; mentre il secondo raggruppa quelle norme che «sempre e soltanto possono essere adempiute o non adempiute» definibili perciò come precetti definitivi. Secondo l'Autore tedesco mentre i principi danno luogo a «collisioni» che possono essere risolte in base alla «dimensione di peso» in relazione al caso concreto, il contrasto tra regole è propriamente un «conflitto» che deve essere risolto sulla scorta di un giudizio di validità.

[36]) Come rileva piú approfonditamente lo stesso Alexy, «chi opera dei bilanciamenti nell'ambito del diritto presuppone che le norme che sono oggetto di bilanciamento abbiano la struttura di principi, e colui che assume le norme come principi deve pervenire a dei bilanciamenti». Cfr. ALEXY, *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali*, in LA TORRE-SPADARO, *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, 37 e segg.

[37]) Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, 15 e segg.

[38]) Cfr. BARTOLE, *In margine a «Taking Rights Seriously» di Dworkin*, in *Materiali per un storia della cultura giuridica*, 1980, 185 e segg.

preso 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 auto-

Staccandoci per un attimo dal piano puramente concettuale, ci si accorge che l'utilizzo della tecnica dell'applicazione diretta presuppone una concezione della Costituzione vista non soltanto in posizione di difesa nei riguardi di interventi positivi del legislatore ma come atto normativo idoneo a soddisfare in modo diretto la domanda di giustizia che viene dalla società.

Questa considerazione richiama il noto dibattito dottrinario e giurisprudenziale che si sviluppò nei primi anni cinquanta intorno alla funzione ed alla natura stessa dei disposti contenuti nella Costituzione repubblicana. Da un lato la dottrina [39]) che rintracciò nelle norme costituzionali tre fondamentali caratteristiche: 1) un valore precettivo immediato, da cui deriva — pur in assenza di specifica sanzione — un divieto per l'attività legislativa e per qualsiasi altra attività statale in contrasto con essa; 2) un criterio per l'interpretazione e l'applicazione delle leggi ordinarie e della stessa costituzione; 3) un obbligo generale di portare a «conseguenza pratica» i principi affermati in linea generale nella costituzione formale. Dall'altro la Corte costituzionale che nello sforzo di frenare la giurisprudenza della Cassazione tendente a sottovalutare la forza normativa della Costituzione, fin dalle sue prime pronunce sulla normativa anteriore alla Carta fondamentale si espresse a favore del valore normativo immediato di quest'ultima, arrivando ad affermare proprio rispetto all'art. 13 Cost. che, «nella parte in cui sottrae all'autorità amministrativa la competenza a provvedere nelle materie ivi indicate, esso esprime un precetto che, nella volizione che contiene, è compiuto, concreto, categorico» [40]).

Dalle considerazioni fatte emerge che l'interprete, qualora possa ricavare direttamente dalla Costituzione la regola del caso, non può operare come se fosse di fronte ad un atto meramente politico contenente disposizioni programmatiche rivolte principalmente al legislatore, ma deve darvi immediata applicazione [41]), arrivando anche ad integrare — secondo una lettura sistematica — i precetti contenuti nella legge ordinaria con le disposizioni della Carta costituzionale.

6. Sembra essere questa la *ratio* della distinzione operata dalla Corte laddove delinea una graduazione di funzioni rispetto alla norma costituzionale, in base alle quali spetta al legislatore definire «tassativamente i casi in cui il questore può imporre l'obbligo di comparizione», ed al Questore motivare l'adozione della misura sulla base dei presupposti indicati nelle parole che aprono l'art. 13, 3° comma, Cost., rispetto alle quali allo stesso modo dovrà confrontarsi il giudice della convalida.

Il giudizio della Corte in questo modo assume una fisionomia particolare con riflessi vari sul versante dei propri rapporti con i giudici comuni.

Su questo aspetto sono necessarie alcune considerazioni finali, valevoli anche come ulteriori spunti ricostruttivi della vicenda in esame.

In primo luogo, desta particolare interesse l'utilizzo della pronuncia interpretativa di rigetto, avendo addotto che la premessa del giudice *a quo* difetta dell'individuazione della norma applicabile [42]). In situazioni del genere, infatti, la decisione di ricondurre il giudice nell'ambito delle «interpretazioni plausibili» avrebbe potuto giustificare l'adozione di una ordinanza di inammissibilità nella quale si rileva l'errore interpretativo [43]). In questo caso, invece, la Corte fa qualcosa in piú: corregge l'errata premessa interpretativa rilevando la ricostruzione «parziale» della normativa applicabile, e individua la norma (superprimaria) di regolazione della fattispecie.

In tal modo si giustifica l'utilizzo della sentenza (ancorché interpretativa) che non è diretta a rilevare solo l'errore in quanto tale ma anche a ricostruire in termini sistematici la norma applicabile e soprattutto a ridefinire i rapporti tra la Costituzione e la normativa primaria. A ciò si aggiunga che nelle piú recenti sentenze l'utilizzo da parte dei giudici costituzionali dello schema della *drittwirkung* ha portato sempre al rigetto della questione [44]).

In secondo luogo, il caso di specie mostra la permanenza di una certa rigidezza nella giurisprudenza della Corte di cassazione, che di fronte ad una «presunta» lacuna dell'ordinamento ancora preferisce innescare il giudizio di legittimità costituzionale, per chiedere alla Corte costituzionale l'adozione di una sentenza additiva [45]) che riconosca alla parte del processo principale le garanzie della norma costituzionale [46]).

Il modo con cui la Corte risponde nel caso di specie anziché affermare una sorta di monopolio nell'interpretazione della Costituzione, sembra confermare la tendenza rilevabile nei sistemi giuridici contemporanei ad accentare il ruolo del giudice comune come «giudice della Costituzione» [47]).

L'utilizzo della sentenza interpretativa di rigetto, nei termini in cui è stato richiamato, sembra calibrato in modo da garantire realmente il diritto violato mantenendo un atteggiamento di dialogo tra la Consulta ed i giudici, che concorrono secondo parti diverse all'attuazione della Costituzione.

Semmai, nelle parole della Corte sembrerebbe riaffermato il proprio compito di «custode della Costituzione», di organo costituzionale che ha l'ultima parola circa la sua possibile applicazione e, in particolare, sull'utilizzo di quelle disposizioni che si pongono non solo come limite ma anche come fondamento ed integrazione della legislazione ordinaria.

Allargando ulteriormente l'orizzonte delle considerazioni fatte bisogna prendere atto di una tendenza generalizzata delle piú recenti costituzioni, ed in particolare della Costituzione italiana, ad avvicinare sempre piú il linguaggio della Costituzione a quello della legislazione ordinaria. Ne sono un esempio la modifica dell'art. 111 Cost., ma anche la piú recente riforma del Titolo V in cui si assiste ad una progressiva specificazione delle regole costituzionali di garanzia dei diritti e di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni.

In questo cambiamento di prospettiva, l'utilizzo della *drittwirkung* sembrerebbe rispondere all'esigenza del legislatore, dei giudici e della pubblica amministrazione di poter utilizzare le norme costituzionali non solo come modalità di svolgimento di un compito delineato in Costituzione ma anche come mezzi da impiegare e limiti da osservare per garantire i diritti fondamentali.

Il caso della libertà personale che abbiamo esaminato è a questi fini paradigmatico. L'affermazione della sua inviolabilità, le riserve di legge e di giurisdizione, i presupposti dell'eccezionale necessità ed urgenza esprimono allo stesso tempo una serie di principi, ma anche regole frutto di un bilanciamento tra diritti e compiti di sicurezza dello Stato che ha effettuato già la Carta costituzionale, e rispetto al quale il legislatore, i giudici e la pubblica amministrazione non possono discostarsi.

ERIK LONGO

[39]) Come rilevato da Barile, le «dichiarazioni costituzionali sono dotate di pieno valore giuridico» secondo «tre categorie: il divieto di ogni attività in contrasto con le norme stesse; il vincolo dei criteri di interpretazione ed applicazione delle altre norme vigenti; l'obbligo del compimento di un'attività giuridica positiva nel senso indicato dalle norme stesse». BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, 55. Sul punto v. anche CRISAFULLI, *I principi costituzionali*, in *Scritti Romano*, I, Padova, 1939, 665 e ID., *La Costituzione e le sue norme di principio*, Milano, 1952, 40.

[40]) Cfr. Corte cost., sent. n. 11/1956, in *Giur. Cost.*, 1956, 284, con riguardo alle norme del Testo Unico di pubblica sicurezza del 1924. Per il problema del sindacato della Corte costituzionale sulle leggi anteriori alla Costituzione e soprattutto su quella che venne chiamata la «guerra tra le Corti» si veda l'ampia ricostruzione effettuata da ONIDA, *L'attuazione della Costituzione*, cit., 508 e segg.

[41]) Su questo ci sia consentito di riportare la suggestiva espressione usata da PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 14, per il quale «la Costituzione fa parte integrante del sistema normativo, anziché rimanere isolata da esso, come le stelle fisse del cielo tolemaico».

[42]) Come rileva ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 284, «se il giudice *a quo* solleva una questione su una disposizione frutto di un artificio argomentativo o di un errore, la Corte non può fare altro che dichiarare l'inammissibilità della questione medesima».

[43]) Cfr. tra le ultime Corte cost., ordd. n. 355/1999 e n. 390/2001.

[44]) Cfr. Corte cost., sent. n. 333/1991, in *Giur. Cost.*, 1991, 2646; sent. n. 19/1994, in *Giust. Civ.*, 1995, I, 1 e sent. n. 420/1994, in *Giur. Cost*, 1994, 136. Questo dato si connette alla considerazione già operata in dottrina secondo cui la «pronuncia interpretativa (di rigetto) non crea la norma conforme, non innova il contenuto normativo della disposizione, ma esplicita o certifica l'esistenza in quest'ultima (...) di una norma che occorre solo individuare correttamente ed in armonia con l'interpretazione di un precetto o, comunque, di un valore costituzionale (espresso o implicito)». Cfr. D'ORAZIO, *Le sentenze costituzionali additive tra esaltazione e contestazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1992, 61 e segg.

[45]) Sul problema generale delle sentenze additive, cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 5ª ed., Padova, 1998, 407 e segg.; ELIA, *Le sentenze additive e la piú recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre '81-luglio '85)*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, 302 e segg.; D'ORAZIO, *Le sentenze costituzionali additive tra esaltazione e contestazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1992, 61 e segg.; ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, ult. comma, della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8-9 novembre 1991, Milano, 1993, 99 e segg. Per una ricostruzione delle principali posizioni dottrinarie sul tema si veda GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 77 e segg.

[46]) Cosa che, ragionando col senno di poi, avrebbe portato ad un risultato paradossale, poiché la Corte avrebbe introdotto una regola autoapplicativa (additiva normale) in un ambito in cui la regola già esiste.

[47]) Sul punto vedi anche le considerazioni fatte da ROMBOLI, *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*, in TERESI-PITRUZZELLA-VERDE, *Il parametro nel giudizio di costituzionalità : atti del Seminario di Palermo 28-29 maggio 1998*, Torino, 2000, 641.

maticamente 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'art. 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 cosí 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. Piú 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 piú 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, bensí, 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.

P. Q. M.

La Corte costituzionale dichiara 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. — *Omissis.*