

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

48° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 1989

Presidenza del Presidente COVI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche» (1424), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 11

CARRARO, ministro del turismo e dello spettacolo 6

COCO (DC), relatore alla Commissione Pag. 2
MACIS (PCI) 11

«Disposizioni per l'attuazione di convenzioni internazionali aventi ad oggetto l'esecuzione delle sentenze penali» (1544)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE 11, 14

VITALONE (DC), relatore alla Commissione .. 12

I lavori hanno inizio alle ore 11,25.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche» (1424), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche», già approvato dalla Camera dei deputati.

Ricordo che nella seduta di ieri si è conclusa la discussione generale.

COCO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, debbo ringraziare i colleghi intervenuti nella discussione generale anche per la considerazione in cui hanno tenuto le osservazioni da me svolte nel corso della relazione. Si tratta di considerazioni problematiche non solo perchè ritengo che questo sia il dovere del relatore, che non deve limitarsi ad esprimere opinioni personali, ma deve tentare di farsi portavoce di tutte le opinioni dei commissari, ma soprattutto perchè quando si esamina un provvedimento di tal genere, cioè una riforma parziale, non si può parlare con certezza di soluzioni legislative giuste o sbagliate. Ma quasi tutta l'attività legislativa del nostro Parlamento consiste in riforme parziali.

Perciò, bisogna tentare di coordinare le diverse iniziative per raggiungere il miglior risultato possibile. Nel corso della mia relazione ho tentato di evitare quei «cappelletti introduttivi» che stanno invece diventando un'abitudine in tutte le relazioni svolte in questa Commissione. Ho fatto ciò per evitare polemiche superflue, ma alcuni colleghi hanno voluto sviluppare il dibattito interessandosi in generale dello sport, del professionismo, dello spettacolo, domandandosi se determinati esercizi definiti nell'ambito dello sport dovrebbero invece essere ricompresi in quello dello spettacolo. Pur apprezzando gli interventi che sono stati fatti sull'impostazione generale del problema, ritengo che sia preferibile sintonizzarsi sul sentire comune in questa materia, cioè definire determinate attività come sportive e accettare che tale attività sportiva si svolge secondo certe regole che devono essere rispettate. È interesse dello Stato contrastare le attività che sono contrarie a tali regole, non solo perchè simili attività possono determinare una crisi dello sport e di tutti gli interessi che vi si connettono, ma anche perchè su queste si innestano alcune ramificazioni particolarmente pericolose della nostra criminalità.

Dopo aver ascoltato con attenzione quanto è stato detto, debbo ribadire che l'intervento legislativo sulla materia in esame è ormai

indispensabile e che è opportuna una sanzione penale per i più gravi illeciti sportivi, che attualmente o non sono puniti o comunque non sono puniti adeguatamente.

Voglio soffermarmi sulle osservazioni fatte in ordine agli interessi e ai valori tutelati da questo provvedimento. Alcuni colleghi hanno affermato che il disegno di legge non tutela l'etica sportiva, ma tutela soprattutto l'interesse dello Stato alla gestione del Totocalcio e di altre forme di giuoco e di scommessa. Le polemiche sulla liceità o sulla moralità di un certo tipo di interventi statali, che vietano agli altri l'esercizio del giuoco d'azzardo, che lo Stato riserva a se stesso traendone un guadagno notevole, si sono ripetute da oltre un secolo e restano sempre attuali in termini di modalità generale dell'azione e della tipologia degli interventi statali.

Sono state fatte inoltre osservazioni estremamente puntuali sul modo sbagliato in cui lo Stato organizza il giuoco. Credo però che tale aspetto non interessi la nostra Commissione. Noi dobbiamo prendere atto, senza per questo esprimere un giudizio negativo di carattere generale sul provvedimento, che il nostro disegno di legge vuole anzitutto tutelare la regolarità delle competizioni sportive, sanzionando penalmente le attività diverse dall'interesse agonistico dei partecipanti (precedentemente si parlava di attività contrarie all'etica sportiva).

Dobbiamo pure prendere atto che, in connessione con la tutela dell'etica sportiva, si tutela anche l'interesse statale di impedire che le attività di giuoco e di scommessa che lo Stato riserva a se o ad altri enti pubblici in regime di monopolio vengano svolte da altri. La materia, in termini generali, giova ripeterlo, è stata e resta alquanto opinabile; ma, poichè si è registrato alla Camera, ed è stato confermato in questa Commissione, un consenso generale sull'impostazione e le finalità del provvedimento, dobbiamo acquisire tale premessa e considerarla come il fondamento del dibattito.

Altre interessanti osservazioni sono state svolte sull'approccio legislativo alla tutela della correttezza agonistica. Il senatore Macis ha affermato che tale approccio avrebbe dovuto essere diverso per tutelare in maniera prioritaria e generale la regolarità delle competizioni sportive non solo per quanto concerne il «totonero» o il caso in cui, dietro promessa di danaro o di altra utilità, un atleta si comporta in modo contrario all'etica sportiva, ma anche per i casi di *doping* o per altri interventi estranei che incidono negativamente proprio sulla correttezza delle competizioni. Se saranno approvati emendamenti tendenti ad inserire questa previsione nel provvedimento, ci troveremo di fronte ad una riforma profondamente diversa, da quella presentata dal Governo. Il relatore pertanto invita i senatori ad attenersi al testo governativo, pur prendendo ancora atto che si tratta di una riforma parziale.

Il provvedimento al nostro esame tutela sia l'interesse e la correttezza agonistica, sia l'interesse dello Stato al monopolio del giuoco e delle scommesse. È invece necessario riflettere sulle osservazioni di carattere tecnico che sono state svolte sia nel corso della mia relazione che da parte dei colleghi intervenuti nella discussione generale.

Per quanto riguarda il comma 1 dell'articolo 1 tutti hanno concordato sull'opportunità di considerare una sua riformulazione.

D'altronde il Ministro ci ha comunicato che il Governo aveva presentato un disegno di legge diverso, successivamente modificato dalla Camera dei deputati.

Evidentemente, anche la Commissione giustizia del Senato vuole apportare le sue correzioni e le sue modifiche. Non ripeto quanto ho detto nella relazione perchè, se ho ben capito, tutti gli interventi sono stati sostanzialmente adesivi alle mie considerazioni, anche se poi ognuno le ha sviluppate dal suo punto di vista. Vorrei aggiungere soltanto una proposta di metodo: partiamo dal testo dalla Camera, modifichiamolo ove riteniamo che questo debba essere assolutamente fatto, ma non apportiamo troppi contributi personali (scusatemi l'espressione), perchè altrimenti con queste indefinite variazioni per rendere migliore il testo non arriveremo mai al termine dell'*iter* legislativo oppure vi arriveremo con risultati peggiori.

Per quanto riguarda i problemi posti dall'articolo 2, circa la non influenza dei procedimenti penali su quelli della giustizia sportiva, è inevitabile che quando un tale testo si pone all'attenzione di una Commissione formata da giuristi - ciascuno dei quali ha una sua opinione sul diritto, e sul processo, nonchè, più specificatamente, sulla connessione e sui rapporti tra i veri ordinamenti - il testo venga sottoposto a critiche forse eccessive. Spero di essere stato molto chiaro e comunque desidero ribadire quello che ho detto nella relazione.

Sono perfettamente d'accordo sulla reciproca autonomia tra l'ordinamento della giustizia penale ordinaria e quello della giustizia sportiva, pur apprezzando la collaborazione che viene incentivata dal terzo comma dell'articolo 2 e dall'articolo 3. Sono perfettamente d'accordo che la giustizia sportiva proceda secondo le regole proprie e nei tempi rapidi che sono assolutamente indispensabili per il regolare svolgimento delle gare sportive. Ritengo che vi possano essere provvedimenti del tutto diversi sullo stesso fatto, emessi dalla giustizia ordinaria e da quella sportiva; così, in via di esemplificazione, si può verificare che un fatto venga sanzionato duramente dalla giustizia sportiva e venga considerato penalmente irrilevante da quella ordinaria.

L'unica osservazione critica che avevo sviluppato riguardava il tono eccessivamente reciso del testo legislativo, là dove dispone che la sentenza che definisce il giudizio della giustizia ordinaria non può influire in alcun modo sull'omologazione della gare, nè su ogni altro provvedimento di competenza degli organi sportivi. Al riguardo avevo fatto un esempio, ossia il caso che la giustizia sportiva prenda un provvedimento basandosi sull'esistenza di un fatto che successivamente una sentenza definitiva del giudice ordinario consideri non sussistente. Mi sembra che, sia per motivi di ragionevolezza che per motivi di correlazione tra gli ordinamenti, questo caso vada tenuto attentamente in considerazione e che non si può scrivere, così come è fatto nell'articolo 2, che comunque il provvedimento della giustizia ordinaria non può mai influire in alcun modo su quello della giustizia sportiva. Forse un po' paradossalmente si potrebbe sostenere che una tale disposizione, scritta in questo modo, è in un certo senso una violazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo perchè sembra una prescrizione assoluta di non poter prendere mai in considerazione quanto accerti la giustizia ordinaria. Peraltro mi è stato confermato che nei casi in cui la giustizia sportiva è pervenuta a certe

conclusioni, smentite poi dalla giustizia ordinaria, sono stati comunque cercati dei correttivi. Certamente, per continuare nell'esemplificazione, se una squadra è stata retrocessa dalla serie A alla serie B per un fatto illecito sportivo che poi la giustizia ordinaria ha considerato non sussistente, non per questo quel provvedimento potrà essere annullato dopo 3 o 4 anni; tuttavia, se è stata inflitta una sanzione disciplinare ad un giocatore che in base ad un fatto contrasta con quanto stabilito dalla giustizia ordinaria, non si può evitare di prendere in considerazione la pronuncia del giudice ordinario per correggere gli effetti del provvedimento sportivo.

Rimanendo su un piano di ragionevolezza, senza arrivare a dissertare sulla legittimità o meno del *club* dei suicidi, non c'è dubbio che si deve prendere in considerazione, come sostiene il Governo, il carattere convenzionale e pattizio della giustizia sportiva per cui tutti coloro che hanno aderito all'ordinamento sportivo debbono accettarne le regole. Tale giusto principio non si può spingere fino al punto a cui è stato portato dal comma 1 dell'articolo 2.

Per quanto riguarda tutte le disposizioni relative al monopolio dello Stato sui giochi e le scommesse, mi pare che sia stato accettato il principio della sanzione penale, salvo i correttivi specifici che sono stati proposti. Essi mi sembrano tutti ragionevoli ed interessanti, per coordinare meglio tra loro le varie disposizioni e per evitare sanzioni eccessive o che comunque non abbiano tra loro una equa proporzione di giustizia distributiva.

Vorrei fare poi un'osservazione circa il comma 1 dell'articolo 6. Non credo che tale comma si possa interpretare nel senso che si debba irrogare la misura di prevenzione dell'obbligo di soggiorno soltanto per illeciti sportivi o per l'organizzazione di illeciti sportivi. Nella relazione avevo detto che forse poteva sorgere il dubbio che quello contenuto nel disegno di legge fosse una specie di messaggio del legislatore al giudice o all'autorità di pubblica sicurezza al fine di utilizzare tale misura di prevenzione per gli illeciti sportivi. Temevo, cioè, che questa fosse considerata come una norma ottativa dettata dal legislatore per essere applicata in modo rigido.

Risulta chiaramente dai lavori della Commissione che non si tratta di questo. Ove, a causa della pericolosità di una persona, desumibile da altri fondamenti, si ritenga di applicare la misura di prevenzione del divieto di soggiorno in un comune o in una provincia, e inoltre tale giudizio di pericolosità si derivi anche dall'organizzazione di attività illecite in campo sportivo, può essere opportuno applicare anche l'ulteriore divieto di entrare in determinati locali e di svolgere determinate attività. Spero in questo modo di aver chiarito lo spirito delle norme contenute nel comma 1 dell'articolo 6 del provvedimento al nostro esame.

Non posso in questa sede soffermarmi adeguatamente sul problema prospettato dal senatore Corleone, che ha rilevato una sorta di schizofrenia tra le recenti leggi che hanno allargato i diritti e le garanzie di libertà dei cittadini limitando notevolmente l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione da una parte e dall'altra il progetto in esame che torna a introdurre nuove misure di tal genere. Se posso esprimere una mia opinione personale, ritengo che abbiamo peccato troppo di

demagogia allargando eccessivamente l'azione delle norme garantiste, fino al punto di rendere oggi discutibile il significato stesso della pena detentiva. Per contro non è stato elaborato un progetto di revisione della legittimità e della rilevanza della pena detentiva.

Ma non posso insistere su questo punto che a mio parere rischia di portarci fuori tema. Però può essere incoerente che non si pensi di prevenire forme di delinquenza socialmente molto più pericolose degli illeciti sportivi e del totonero rivedendo i passati eccessi di demagogia, mentre le misure più severe si applicano a casi comparativamente meno gravi. Però, con tali considerazioni, si ritorna sempre alla problematica delle riforme parziali.

Per quanto riguarda il comma 2 dell'articolo 6 e gli articoli 7 ed 8 si è osservato che le disposizioni in essi contenute sono troppo generiche e potrebbero addirittura sanzionare penalmente comportamenti accettati nel costume sportivo, l'incitamento puramente verbale alla violenza con grida o scritte.

Il comma 1 dell'articolo 8 costituisce una norma di chiusura: oltre alla fattispecie di turbamento del regolare svolgimento di una competizione agonistica che si realizza dando o promettendo denaro o altra utilità, ovvero agendo in maniera fraudolenta o organizzando attività clandestine, si è prevista una norma generale che sanziona, sia pure con una semplice pena amministrativa, il solo fatto di chi «turba» una competizione agonistica. Molti hanno sottolineato che tale fattispecie sussidiaria sia eccessiva.

Per la verità è giusta e forte e fin troppo ben motivata l'esigenza di contrastare il costume della violenza negli stadi. Quando però si fa ricorso alle sanzioni penali anche se soltanto amministrative, bisogna stare attenti a non eccedere nel contrario, sanzionando comportamenti troppo generici che potrebbero rientrare in un costume certo non raffinato ma comunque accettato dalla tifoseria sportiva.

Il senatore Macis si è chiesto se il relatore fosse disponibile a prendere in considerazione le osservazioni fatte e quindi a discutere eventuali emendamenti. In caso contrario il Gruppo comunista sarebbe favorevole a chiedere di spostare in Aula l'esame del provvedimento. Debbo precisare che non credo di essere legittimato, come relatore, a limitare la discussione su qualsiasi emendamento. Registrando però la volontà di procedere a correttivi del provvedimento, e personalmente ritenendo necessari questi correttivi, concordo con la richiesta in esame. In questa ottica debbo dichiararmi favorevole anche all'eventuale costituzione di un comitato ristretto che potrebbe meglio approfondire - ripeto senza modificarlo troppo - l'impianto del provvedimento. Voglio ricordare, ancora una volta, che il disegno di legge al nostro esame non si occupa generalmente della regolarità delle competizioni sportive, ma tutela anche l'interesse dello Stato al monopolio del giuoco e delle scommesse. Ritengo, perciò, che il comitato ristretto dovrebbe essere costituito precisando dettagliatamente i principi informatori della sua azione.

CARRARO, *ministro del turismo e dello spettacolo*. Signor Presidente, desidero ringraziare lei, il relatore e tutti coloro che sono intervenuti in questa discussione.

Cercherò di fare alcune brevissime puntualizzazioni. Innanzi tutto consentitemi di dissentire dall'opinione che ho sentito manifestare da qualcuno in base alla quale, trattandosi di manifestazioni che spesso coinvolgono entità considerevoli di denaro, le partite di calcio non sono in realtà manifestazioni di attività sportiva ma meri spettacoli, per cui è perfettamente inutile preoccuparsi di eventuali scorrettezze.

Al riguardo è bene che si chiariscano alcuni punti. In primo luogo le regole dell'ordinamento sportivo e di qualsiasi federazione sono le stesse sul piano tecnico, sia che si applichino all'attività dei ragazzi sia che vengano applicate ai professionisti. Ad esempio, se parliamo di calcio, i fuori gioco, il modo di segnare la rete, le regole della partita sono esattamente le stesse. Tuttavia l'aspetto più importante che credo vada tenuto in considerazione, così come ha fatto il Governo nel predisporre il provvedimento al nostro esame, è che la molla che spinge la gente, così numerosa, a seguire queste manifestazioni sportive, pagando prezzi salati per attività che spesso si svolgono sotto la pioggia o in condizioni climatiche avverse, con comodità che sono di frequente le stesse di cinquant'anni fa, è rappresentata dall'interesse sportivo. Se si trattasse solo di soddisfare l'esigenza di spettacolo, ritengo che vi sarebbero spettacoli più interessanti con costi infinitamente inferiori e con maggiori comodità. La gente, invece, crede nel risultato che risponde alle regole sportive e in esso mette in preventivo la fortuna, la sfortuna, l'errore fortuito dell'atleta o dell'arbitro. L'interesse del Governo nei confronti di questa materia è determinato proprio dalla vasta eco che queste manifestazioni hanno presso il pubblico che crede nella veridicità, nella correttezza e nell'onestà del risultato che si consegue.

Il senatore Filetti ha messo in risalto come il proposito del legislatore di aiutare l'organizzazione sportiva salvaguardando la credibilità di queste vicende risalga ormai a più di trent'anni fa. In realtà la sensazione del Governo - che non si era mai posto effettivamente questo problema fino agli anni '80 - era che, tutto sommato, l'organizzazione sportiva avesse nelle proprie regole la capacità di fronteggiare quei tentativi di compiere scorrettezze che ci sono sempre stati. Non dimentichiamoci che l'uomo è peccatore e che è proprio per questo che in ogni Stato esistono dei codici (penale, civile e così via).

Vorrei, comunque, attirare la vostra attenzione su quanto ha pensato il Governo. A partire dagli anni '80 il movimento delle attività legate alle scommesse clandestine e al gioco sommerso che si svolge nell'ambito delle manifestazioni sportive è diventato così considerevole da costituire, per gli interessi che muove, una forza economica in grado di incidere sulla regolarità delle manifestazioni sportive stesse. È per tale motivo che il Governo, a partire appunto dal 1983, con il provvedimento allora emanato dal Ministro di grazia e giustizia, onorevole Martinazzoli, ha iniziato ad intervenire su questa materia.

La finalità unica del provvedimento al nostro esame è quella di aiutare l'organizzazione sportiva perchè ci si rende conto del fatto che, di fronte all'entità del gioco clandestino, essa nelle proprie regole non ha gli strumenti sufficienti per contrastarlo; gli organi sportivi possono al massimo irrogare delle squalifiche che in taluni casi interrompono lo svolgimento dell'attività professionistica, con una incidenza economica per la persona che ne è colpita. Tuttavia tali squalifiche, soprattutto per

quegli atleti che si trovano al termine della loro carriera, non rappresentano un deterrente sufficiente nei confronti di quei tentativi di illecito che si perpetrano utilizzando somme di denaro di molto superiori a quelle che il professionista perderebbe in caso, appunto, di squalifica.

Ho sentito dire molte volte che lo Stato con questo disegno di legge intende difendere il suo monopolio nei giochi. Lo Stato ribadisce un sistema fiscale nel quale il gioco non è libero; tuttavia per conservare le entrate derivanti dal Totip, dall'Enalotto e dal Totocalcio non sarebbe stato necessario un provvedimento legislativo. Purtroppo il problema dell'evasione fiscale è talmente vasto nel nostro paese che non sarebbe necessario disturbare il legislatore, anche perchè credo che, qualora questo disegno di legge venga approvato, il gioco clandestino si ridimensionerà (spiegherò poi perchè), ma lo Stato si avvantaggerà ben poco perchè in realtà pochi di coloro che hanno l'abitudine di giocare clandestinamente si riverseranno sul gioco ufficiale. Quest'ultimo aspetto è da tenere bene in considerazione. Certamente il provvedimento al nostro esame avrà una sua rilevanza per quanto riguarda gli introiti erariali, ma non è questa che muove l'attività legislativa del Governo.

Vi sono invece l'urgenza e la necessità di approvare al più presto questo provvedimento in quanto il Governo ha paura che si verifichino altri casi simili a quelli del 1980 e del 1985; al riguardo l'opinione pubblica potrebbe pensare che non si è dato all'organizzazione sportiva quell'aiuto di cui aveva bisogno e che quindi il Governo e le forze politiche in generale si sono manifestate insensibili nei confronti di tale problema. È questa la molla che porta l'Esecutivo a chiedere al Parlamento di approvare nei tempi più rapidi possibili il disegno di legge n. 1424.

Vorrei ora fare alcune considerazioni molto sintetiche circa le osservazioni che sono state fatte sui vari articoli da quanti sono intervenuti nella discussione generale. Per quanto riguarda l'articolo 1, la Camera dei deputati - dove ricordo che il provvedimento è stato approvato alla unanimità e che la discussione, come risulta dagli atti, ha visto partecipare intensamente e attivamente i rappresentanti di tutti i Gruppi - ha manifestato nei confronti del testo predisposto dal Governo una preoccupazione, ossia che innanzi tutto la dizione sulla realtà sportiva, cui faceva cenno il relatore, non coprisse un arco sufficiente di possibili comportamenti illeciti. Si è poi evidenziato - e da qui è nata la formula delle competizioni sportive organizzate dalle federazioni aderenti al CONI - che in quel modo ci si preoccupava di tutta una serie di competizioni e di giochi che andavano dalla corsa dei sacchi al palio di Siena e che non rientravano nelle manifestazioni sportive ufficiali, giochi in cui le regole sono fatte ciascuna a modo proprio. Si ritenne così di non interferire in queste manifestazioni e nacque una dizione diversa, che limitava la previsione dell'articolo 1 alle manifestazioni sportive organizzate dalle federazioni riconosciute dal CONI (che sono quelle che rispettano norme uguali a quelle proprie delle federazioni internazionali).

Viceversa, si è affrontato il problema relativo al gioco clandestino legato alle corse dei cavalli, inserendo una formula diversa all'articolo 4, in cui sono ricomprese attività organizzate per conto dello Stato. Si è

inserita questa limitazione perchè si è detto che non vogliamo perseguire chi organizza delle scommesse sulle previsioni meteorologiche, bensì chi sfrutta la notorietà di una vicenda (perchè su questa vi è un concorso indetto dallo Stato, una lotteria o un concorso pronostico) per organizzare il gioco clandestino.

Naturalmente, se la dizione si rivela insoddisfacente ed il Senato deciderà di modificarla in modo consequenziale, non sono in grado di sollevare obiezioni: il Governo si rimette a quanto deciderà il Senato.

Ricordo che il senatore Filetti aveva proposto anche una soluzione alternativa, cioè un ordine del giorno che interpretasse nel modo giusto quanto emerso alla Camera dei deputati. Se questa soluzione di compromesso non è ritenuta valida, il Senato deve decidere come intende agire.

Per quel che riguarda gli articoli 2 e 3 voglio ricordare quanto ha detto ieri il presidente Covi con estrema saggezza. Gli articoli 2 e 3 tendono anzitutto a mettere la giustizia sportiva e la giustizia ordinaria nelle condizioni di avvantaggiarsi dell'azione reciproca. Nello stesso tempo, per motivi temporali, questi articoli tendono a distinguere le due sfere di competenza. Bisogna infatti considerare i due aspetti del problema: da una parte vi è l'impossibilità di attendere la sentenza della giustizia ordinaria che, per diventare definitiva, richiede che siano trascorsi alcuni anni; d'altra parte la giustizia sportiva, per mantenere la sua autonomia, deve essere applicata tempestivamente.

Il relatore ha ricordato che a volte una sentenza posteriore della giustizia ordinaria rischia di farci ricostruire diversi campionati ormai conclusi.

Vi è comunque un ulteriore pericolo: coloro che temono sanzioni di tipo sportivo potrebbero appellarsi o artatamente dar vita a procedimenti penali per potere, in questo modo, rallentare l'azione della giustizia sportiva. Proprio per evitare simili rischi il Governo ha predisposto il provvedimento al nostro esame.

Ieri è stata ricordata un'ipotesi che potrebbe rispondere a determinate preoccupazioni, evidenziate in molti interventi e ribadite anche oggi dal relatore. Si è cioè pensato di prevedere in altra sede che comunque le norme della disciplina sportiva non possono non tener conto di determinati principi. Alla Camera si sta discutendo il disegno di legge sull'ordinamento del CONI e sulle federazioni sportive. Bisognerebbe perciò in quella sede stabilire – magari con un ordine del giorno – che gli statuti delle varie federazioni devono rispettare determinati principi democratici e comunque non devono essere in contrasto con la Costituzione.

Il problema fondamentale consiste nel fare in modo che la giustizia sportiva possa agire tempestivamente. Se non vi è tempestività di azioni non esistono giustificazioni per non attendere le decisioni della giustizia ordinaria.

Ho già chiarito lo spirito dell'articolo 4 del provvedimento, ma anche oggi si è discusso a lungo sull'esatto significato del termine «abusivamente» che determina la sua sfera di azione. Voglio ricordare che non è indispensabile procedere a modifiche, ma è sufficiente fornire un chiarimento interpretativo, come ha già detto il senatore Filetti.

Per quanto riguarda la congruità delle pene preferirei non esprimere un parere definitivo. Oltretutto nella mia qualità di Ministro del turismo e dello spettacolo non sono in grado di approfondire la questione. Mi rendo perfettamente conto che, come è stato ricordato da più parti, le disposizioni contenute in questo provvedimento si accavallano e spesso sono contraddittorie tra loro. Voglio comunque precisare che le pene sono state proposte con estrema attenzione dal Ministero di grazia e giustizia che le ha ritenute congrue all'ordinamento generale. Questa congruità è stata unanimemente riconosciuta anche dalla Camera dei deputati nel novembre scorso.

Certamente è passato del tempo dal momento in cui il Governo ha presentato il disegno di legge, ma voglio precisare che esso è stato approvato dalla Camera soltanto nella seconda metà del mese di novembre. Voglio inoltre ricordare che il Governo ha proposto che vi siano sanzioni detentive ed economiche, poichè si tratta di limitare fenomeni estremamente preoccupanti. Troppo spesso infatti le scommesse clandestine sono gestite da organizzazioni malavitose che il magistrato difficilmente riesce ad individuare. Tra l'altro in base all'ordinamento attuale il magistrato può irrogare determinate pene soltanto se si trova di fronte ad organizzazioni di stampo mafioso.

Queste attività rappresentano una rete commerciale vastissima. Poichè non è vietato giuocare e far giuocare, in realtà si giuoca ovunque perfino nelle stesse ricevitorie ufficiali, nei pubblici uffici e forse anche qui al Senato. Si tratta quindi di una organizzazione estremamente capillare che tra l'altro, come è stato già detto, non paga imposte.

Ieri è emersa la proposta di diminuire le imposte sul giuoco, ma questo equivarrebbe a dire che i vari scandali registrati sulla questione del petrolio si risolverebbero eliminando le imposte sui carburanti. Anche un commerciante che non paga le imposte è in grado di dare un prezzo inferiore al proprio prodotto, e questo si traduce in un vantaggio per il consumatore.

Ho sentito anche affermare che nel nostro paese si pagano troppe tasse rispetto a quanto spende lo Stato. Su tale affermazione non voglio fare alcun commento.

Voglio infine ricordare che l'articolo 8 non è stato proposto dal Governo ma dalla Camera dei deputati, soprattutto in seguito all'incidente mortale verificatosi presso lo stadio di Ascoli. In alcuni interventi è stato affermato che un linguaggio maleducato viene abitualmente usato negli stadi e che quindi è estremamente difficile reprimere tale fenomeno. Cosa ha voluto dire il Parlamento con questo articolo, di cui certo non disconosco i limiti? Con l'articolo 1 si è voluto dare un indirizzo politico ed un aiuto alle forze dell'ordine. Teniamo presente che le manifestazioni sportive ogni domenica mobilitano circa 10.000 appartenenti alle forze dell'ordine, come ha dichiarato pochi giorni fa il Ministro dell'interno.

Allora, se c'è qualche mezzo per dare una maggiore incisività a questa azione e per cercare di prevenire e di evitare certi fatti, occorre perseguirlo. In realtà, siccome negli stadi l'organizzazione è sufficientemente efficiente, gli incidenti tendono a verificarsi al di fuori delle strutture sportive, spesso danneggiando e rischiando di mettere a repentaglio l'incolumità di chi si trova a passare lì per caso o di chi, magari, viaggia sullo stesso treno in cui si trova la tifoseria di una

squadra ma per motivi completamente diversi. La Camera, inserendo questo articolo, ha ritenuto di dare un aiuto alle forze dell'ordine. Ora, se questo è giusto o meno, idoneo o meno, spetta al Senato valutarlo.

Signor Presidente, per finire vorrei ringraziare i presenti per l'attenzione prestata. Certo, l'auspicio del Governo è che il provvedimento venga approvato nei tempi più rapidi possibili. Da qui deriva la speranza che, essendo stato approvato all'unanimità dall'altro ramo del Parlamento, si possa trovare una facile strada qui al Senato. Tuttavia esiste un sistema bicamerale e ciascuno deve fare la sua parte: il Governo non intende in alcun modo forzare la mano a questa Camera. Chiedo, comunque, di arrivare alla conclusione dell'*iter* legislativo al più presto, ciò anche per dare il segnale che riteniamo questo problema non secondario.

Occorre tener conto del poco spazio disponibile per il lavoro delle Commissioni parlamentari nelle prossime settimane. Capisco che ormai si intende modificare il disegno di legge al nostro esame, ma vorrei pregarvi lo stesso di intervenire solo con richieste di chiarimenti o con la presentazione di ordini del giorno.

PRESIDENTE. La ringrazio, ministro Carraro. Circa la costituzione di un comitato ristretto, sarebbe opportuno che tutti i Gruppi che intendono farlo presentassero i loro emendamenti. Una volta che questi fossero depositati presso la segreteria della Commissione, sarebbe più facile definire l'andamento dei nostri lavori. In questo modo non si perderà tempo perchè, in sostanza, dopo la seduta di oggi, in considerazione delle previste sospensioni dei lavori parlamentari, non potremo che rivederci il 28 febbraio. Pertanto, potremmo fissare un termine per la presentazione degli emendamenti al 27 febbraio. In quell'occasione sarà possibile valutare la situazione ed eventualmente procedere, se lo richiederanno il numero e la complessità delle proposte di modifica presentate, alla costituzione di un comitato ristretto. Ciò servirà anche ad assicurare il Ministro che qui non esiste alcuna intenzione di sabotare l'*iter* del provvedimento.

Naturalmente il termine finale del 27 febbraio non preclude che la presentazione degli emendamenti avvenga anche prima.

MACIS. Il Gruppo comunista presenterà dieci emendamenti che mi auguro avranno anche l'adesione del senatore Corleone e dei Gruppi della sinistra unita.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre osservazioni, così rimane stabilito. Rinvio pertanto il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

«Disposizioni per l'attuazione di convenzioni internazionali aventi ad oggetto l'esecuzione delle sentenze penali» (1544)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disposizioni per l'attuazione di convenzioni internazionali aventi ad oggetto l'esecuzione delle sentenze penali».

Invito il senatore Vitalone a riferire alla Commissione sul disegno di legge.

VITALONE, *relatore alla Commissione*. Già nel novembre scorso abbiamo svolto l'esame preliminare di un disegno di legge, il n. 774, nel quale si anticipavano alcune soluzioni in qualche misura echeggiate nel disegno di legge di cui stiamo per occuparci oggi, il n. 1544. In quella sede si convenne sull'oggettiva impossibilità di provvedere in via di stralcio alla definizione delle più pressanti esigenze che in sede legislativa attendevano una risposta, impossibilità generata dalla struttura del complessivo disegno di legge d'iniziativa governativa che non consentiva una estrapolazione di alcune sue parti slegate dal contesto e considerato che vi erano delle precise armonie legislative da rispettare.

Il discorso sul quale cade l'iniziativa del Governo è di estrema importanza nell'evoluzione degli ordinamenti internazionali, e più esattamente sulla penetrazione di fattori internazionali all'interno dei sistemi giuridici nazionali con sacrificio di uno dei tradizionali principi: quello della sovranità degli Stati. È l'abbrivo di una tendenza nuova, che deve essere incoraggiata: il sorgere di un diritto internazionale penale, grazie al quale si coglie l'esistenza di beni giuridici che appartengono, in quanto tali, alla collettività internazionale e che devono essere tutelati al di là delle tradizionali regole che esistono negli ordinamenti penali dei singoli Stati. Si tende per questa strada ad identificare e definire una categoria di crimini contro la collettività internazionale che si qualificano sul piano delle lesioni di interessi che appartengono, appunto, alla società internazionale.

Accanto alla stessa evoluzione degli strumenti dell'assistenza internazionale, tipici della cooperazione giudiziaria e, più in generale, accanto ad uno sviluppo e ad un affidamento degli strumenti della cosiddetta cooperazione minore (ad esempio, i procedimenti estradizionali), sono emerse ed emergono nuove forme di cooperazione giudiziaria, nelle quali è facile iscrivere a pieno diritto l'esecuzione in Italia di sentenze penali straniere e l'esecuzione all'estero di sentenze penali italiane. È, cioè, il trasferimento dei procedimenti penali da uno Stato all'altro o l'esecuzione delle sentenze fuori dal territorio nel quale si esercita la sovranità degli organi giurisdizionali che le hanno emesse.

È un'esigenza (questa che il disegno di legge intende soddisfare), che nasce dalla riflessione indotta dagli ordinamenti giuridici nati con il Trattato di Roma. Ci troviamo di fronte ad una accentuata mobilità della popolazione, fenomeno che si esalterà sicuramente sul traguardo del 1992: le frontiere cadono per i movimenti di mezzi e di persone, ma in realtà mantengono intatta tutta la loro efficacia rispetto alle avanzate degli ordinamenti penali internazionali.

Al fondo dell'iniziativa vi è una esigenza specifica che si collima con il principio enunciato dall'articolo 27 della Costituzione, una delle più importanti opzioni, nè scettiche nè neutrali, della Costituzione stessa, cioè quella relativa all'emenda e quindi al reinserimento del condannato. Appare razionale che tale reinserimento sia realizzato, restituendo il condannato al suo ambiente di origine, ai suoi legami sociali e familiari.

Per esaminare i problemi collegati all'attuazione nell'ordinamento italiano delle convenzioni del Consiglio d'Europa, relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale, già alcuni anni fa si costituì una commissione di studio che affermò, tra l'altro, il principio che si dovesse elaborare un quadro processuale complessivo di riferimento al quale poi ricondurre le singole scelte convenzionali, sul modello di opzioni già compiute da altri ordinamenti come quello della Confederazione elvetica, della Repubblica federale tedesca e della Repubblica austriaca.

In qualche misura questa esigenza, nella sua pressante e acuta urgenza, ha fatto aggio su un'altra possibilità che sicuramente andrà recuperata in un'ulteriore sede, cioè quella del «trasferimento dei procedimenti» penali. Si tratta di un sistema certamente più compiuto, più organico, al quale - credo - si dovrà guardare, nella prospettiva a breve, con molta attenzione. Ma il differimento ad altra sede di una scelta che cogliesse questa palpitante realtà, nella quale poi si realizzano nuove forme di integrazione della cooperazione giudiziaria internazionale, è necessario per almeno tre ordini di esigenze: innanzi tutto perchè l'istituto dell'esecuzione delle sentenze penali straniere ha assunto un ruolo crescente proprio in relazione a quella esigenza di reinserimento sociale ed ambientale cui facevo poc'anzi riferimento; in secondo luogo perchè lo stesso istituto del «trasferimento dei procedimenti» non è esente da critiche in dottrina e credo che il dibattito culturale sul tema debba essere ulteriormente approfondito; in terzo luogo perchè la sottoscrizione da parte italiana della Convenzione europea sul trasferimento delle persone condannate, nonchè dell'accordo bilaterale con il Regno di Thailandia rendono indifferibili questi adempimenti di ordinamento interno che il disegno di legge n. 1544 suggerisce. Vi sono delle disposizioni di legge che debbono colmare una persistente lacuna e che sono propedeutiche alla possibilità di dare concreta esecuzione alle previsioni contenute nelle convenzioni e che condizionano addirittura il deposito degli strumenti di ratifica.

In questa situazione non sarebbe realistico attendersi una rapida definizione del disegno di legge n. 774, come rilevammo tutti nella seduta di Commissione del 16 novembre. D'altro canto, non possiamo ritardare o addirittura congelare l'operatività di accordi che incidono su beni così essenziali del cittadino e dello straniero quali quelli della libertà, deludendo le giuste aspettative degli interessati e dei loro congiunti.

Raccogliendo questo suggerimento, il Governo ha elaborato il disegno di legge in esame, che contiene soltanto le disposizioni essenziali per dare vita e spazio giuridico a quegli accordi.

Il provvedimento si articola in quattro titoli, di cui tre corrispondenti ai singoli strumenti internazionali. I primi quattro articoli hanno ad oggetto l'esecuzione in Italia delle sentenze straniere, l'obbligo del riconoscimento della sentenza, la relativa procedura, i presupposti che condizionano il riconoscimento, la competenza in ordine all'esecuzione. Gli articoli 5 e 6 attengono all'esecuzione all'estero delle sentenze degli organi della giurisdizione.

Il titolo II, che consta di un solo articolo, ai fini dell'applicazione del Trattato con il Regno di Thailandia specifica i criteri di esecuzione

della sentenza in caso di liberazione condizionale e ribadisce la necessità del libero e consapevole consenso del condannato.

Il titolo III contiene norme di attuazione della Convenzione europea per la sorveglianza delle persone condannate o liberate condizionalmente, mentre il titolo IV detta norme sulla immediata operatività della legge. Il provvedimento non prevede disposizioni di carattere finanziario.

La Giunta per gli affari delle Comunità europee ha espresso parere favorevole sul disegno di legge, rilevando come anche il preambolo dell'Atto unico europeo richiami la promozione dei diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e come lo stesso articolo 230 del Trattato istitutivo della CEE disponga che la Comunità adotti ogni forma di cooperazione con il Consiglio d'Europa.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Vitalone per la sua esposizione molto approfondita e rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO