

aliquota può avere dei meriti rispetto ad un altro diverso sistema, tuttavia il punto non è questo ma concerne, invece, che tipo di progressività deriva dalla combinazione tra aliquote e deduzioni: aliquote uniche o plurime e deduzioni o detrazioni. Cioè, il problema consiste nel vedere chi paga di più e chi paga di meno.

Il disegno di legge delega in esame lancia all'opinione pubblica due messaggi. Il primo, che sarà devastante non appena si comincerà ad attuare il secondo modulo, è che il 99 per cento dei contribuenti pagherà un'aliquota unica ed uguale per tutti, pari al 23%. Ciò può essere irrilevante dal punto di vista tecnico ma politicamente è importantissimo perché è chiaro che, dall'opinione pubblica e da tutti noi, quella platea di contribuenti, non viene percepita come avente la stessa capacità contributiva e, conseguentemente, la gente penserà che sia comunque ingiusto avere un'aliquota unica.

Ciò spiega perché l'opposizione abbia concentrato la propria polemica su questo aspetto. È possibile realizzare anche un'imposta « piatta » con più aliquote; non è necessario averne soltanto una. Si tratta di un aspetto politico, che, dato il livello dell'aliquota scelta — il 23 per cento —, diviene di sostanza. Se a parità di gettito fosse stata presa in considerazione un'aliquota unica, doppia, e deduzioni sufficienti ad escludere dall'imposizione o ad abbattere l'imposta sui redditi che meritano sostegno, avremmo avuto una progressività decisamente maggiore anche delle aliquote a scaglione. Ma, per ottenere questo risultato, appunto, era necessaria un'aliquota doppia, circa il 42 per cento.

Il risultato che si intendeva ottenere non è l'aliquota unica, ma ridurre le tasse ai ricchi.

I discorsi riguardanti l'elusione e l'evasione sono un modo per mistificare scelte che hanno altre motivazioni. Per lo stesso motivo è stata enfatizzata la trasformazione delle detrazioni in deduzioni, che sono la stessa cosa, soprattutto se l'aliquota è unica (è sufficiente compiere una moltiplicazione e l'una si trasforma nel-

l'altra). Lo stesso vale per la *no tax area*, con l'insopportabile uso di lingue straniere (*Commenti dell'onorevole La Malfa*).

Sì, ma non l'ho mai ostentata. Si chiamava così perché non esisteva la traduzione italiana, mentre l'esclusione della base imponibile e la base esente è sempre esistita.

Tutto ciò è stato fatto non perché fosse necessario, ma perché era utile da un punto di vista propagandistico. Anche prima esisteva la *no tax area*, esattamente come ora: allora, di cosa discutiamo?

Questa manovra costerà circa 21 miliardi di euro e, come abbiamo detto più volte, la gran parte degli sgravi andrà a favore dei redditi più elevati, mentre a favore dei redditi più bassi è la manovra realizzata quest'anno. Ciò comporterà effetti redistributivi incontrovertibili che emergono da tutte le simulazioni realizzate.

Mi rendo conto che è molto difficile discutere in maniera onesta, ma inviterei il presidente ed il relatore a leggere una rivista accademica, ad esempio *Politica economica*, che ha dedicato un intero numero a questa delega. Il provvedimento è fatto a pezzi in tutti i suoi aspetti, perché è fatto male e non perché tutti gli economisti pubblici sono comunisti.

È chiaro che, se si riducono le tasse di 42 mila miliardi di vecchie lire, tutti guadagnano, ma se, al di là di quanto abbiamo affermato sugli effetti riguardanti gli scaglioni, osservassimo in termini relativi le tipologie, vedremmo che chi guadagna sono gli imprenditori, i liberi professionisti, i dirigenti, i lavoratori autonomi, coloro che risiedono nel nord Italia, coloro che hanno un solo reddito ed i laureati e diplomati. Invece, perdono gli operai, gli impiegati, i disoccupati, i pensionati, i residenti al sud, le famiglie con due o tre figli e coloro che hanno un titolo di studio di licenza elementare o media. Non si tratta di classificazioni arbitrarie, ma risultanti dai modelli di simulazione microdinamica, o microeconomica, anche statica, tratti dalle statistiche che classificano in questo modo i contribuenti.

L'alternativa è quella che abbiamo proposto fin dalla scorsa campagna elettorale. Si tratta di un metodo che dovrebbe piacere all'onorevole Falsitta perché serviva esattamente a capovolgere gli effetti di questa riforma. Quando parliamo dell'imposta negativa e, quindi, dell'incapienza diciamo essenzialmente che se ci sono soldi, e non è detto che vi siano, bisogna darli ai poveri e non ai ricchi. Sarebbe così semplice e, invece, in questo caso si fa il contrario. Inoltre, i soldi sono pochi e si è dovuto prevedere tale detrazione linearmente decrescente: il risultato è stato quello di avere un'imposta formalmente regressiva. Infatti, l'imposta non avrà due aliquote, ma tre: la prima va fino a 26 mila euro circa ed è poco meno del 30 per cento (29,64 per i lavoratori dipendenti, 29,19 per i pensionati e 27 circa per gli autonomi), poi vi sono le aliquote del 23 e del 33 per cento.

Ho una tabella che consegno ai colleghi e ne chiedo alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

**PRESIDENTE.** La Presidenza la autorizza, sulla base dei consueti criteri.

**VINCENZO VISCO.** Sulla base della normativa approvata nella finanziaria se si prende un incremento di reddito (può essere di 100 euro, di 500 euro, di 1.000 euro), si calcola l'imposta relativa e si fa il rapporto, viene fuori un'aliquota marginale effettiva del 30 per cento circa. Ciò deriva dal meccanismo di decrescenza dal quale deriva anche il permanere della discriminazione tra famiglie monoreddito e bireddito. Uno dei vantaggi che si insegnano a scuola dell'aliquota unica rispetto a quelle plurime è proprio che l'aliquota unica evita ogni discriminazione tra famiglie bireddito e monoreddito. Voi siete così bravi da inserire l'aliquota unica con la detrazione decrescente e ripristinare la differenza proprio perché la detrazione decrescente è un modo per aumentare le aliquote effettive in basso. Quindi, altro che emersione! Chiunque voglia emergere è costretto a pagare un'aliquota marginale

analoga alla massima, quella dei più ricchi.

Nella suddetta tabella mancano gli effetti sulle aliquote delle detrazioni che vengono mantenute. Infatti, in aggiunta bisogna considerare le detrazioni degli intervalli minori. A quel punto, le aliquote effettive si moltiplicano con aliquote marginali che vanno a zig zag. Se siete interessati il calcolo non è difficile. Questo avviene per quanto riguarda l'IRPEF.

Passiamo all'aspetto più ambizioso del provvedimento, cioè l'articolo 4 che modifica l'imposta sul reddito delle società: si compie essenzialmente un'operazione a favore dei gruppi, in particolare dei grandi gruppi. Ciò non è sorprendente, signor Presidente, perché — come tutti sanno — l'articolo 4 non è stato scritto dal ministro Tremonti né dagli uffici del Ministero, ma dal responsabile tributario di uno dei più grandi gruppi italiani: anche questo ha un suo significato. La tassazione dei gruppi sicuramente non è inutile anche se in Italia non era stata fatta fino adesso perché il sistema vigente era più favorevole ancora di una tassazione dei gruppi: era ugualmente flessibile, aveva gli stessi effetti e le imprese non avevano mai insistito a tale proposito. Anzi, era stato chiesto loro se volevano una tassazione di gruppo, possibile fonte di semplificazioni, ed avevano risposto di no.

La tassazione di gruppo può essere utile, ma qui vi è una peculiarità che è molto discutibile. Nei paesi civili dell'OCSE, salvo la Germania alla quale ci siamo ispirati, si parla di gruppo quando vi è una partecipazione tra una società madre e una società figlia che varia tra l'85 e il 99 per cento (in alcuni casi il 100 per cento). Una partecipazione al 50 per cento è invece anomala e crea grossi problemi; lo dissi fin dall'inizio ma poi ho visto che nel dibattito è cominciato a venir fuori il problema dei soci di minoranza (di chi sono infatti i crediti di imposta dei quali beneficerà la *holding*? E perché un socio di minoranza di una controllata deve dare i suoi soldi per ridurre i debiti di imposta della *holding*? Ritengo non vi sia

alcun motivo al riguardo). Vi sono dunque delle ragioni serie per cui tale scelta è discutibile.

Detto ciò, una scelta sul consolidato può essere utile o superflua, ma non è questo il punto, così come non lo è l'abolizione del credito di imposta nei rapporti intrasocietari. Si può dare un credito di imposta pieno e stabilire l'esenzione dalla tassazione. Dal punto di vista dell'incidenza, la scelta è irrilevante, ma nella situazione di disordine internazionale attuale può darsi anche che sia preferibile per i gruppi avere l'esenzione dalla tassazione ma non necessariamente l'abolizione del credito di imposta. Però quando poi questo meccanismo si estende a tutto il resto, vengono fuori dei pasticci, per esempio nei rapporti (di tassazione) fra persone fisiche che sono soggetti percettori di dividendi e persone fisiche che sono soggetti percettori di altri redditi da capitale, come dirò più avanti.

Quando poi si dice che la non tassazione dei dividendi implica la non tassazione delle plusvalenze nei gruppi, si fa un salto logico, perché non è affatto così. Si tratta di un aspetto molto negativo e molto serio, tanto più che crea disparità di trattamento. Le piccole società per azioni (quelle che non sono organizzate in gruppo) vengono danneggiate, così come vengono penalizzate le riorganizzazioni dei gruppi, perché in parte beneficiano del sistema di gruppo, in parte sono sottoposte a tassazione piena nel caso di emersione di plusvalenza, laddove soltanto le minusvalenze realizzate all'interno di un gruppo sono compensabili (mentre le minusvalenze che realizza l'impresa minore non sono più deducibili). Vengono quindi fuori un insieme di problemi, di difficilissima gestione, che creano disparità di trattamento ed inefficienza economica.

Inoltre, vi è di nuovo una divaricazione nel costo di capitale, fra capitale proprio e capitale di debito. Infatti, mentre, da una parte, aumenta la tassazione sui profitti, per i motivi che sto dicendo (tant'è che questa parte della delega dà gettito), dall'altra parte si riduce la tassazione sui redditi da capitale a livelli da paradiso

fiscale del 12,5 per cento per tutti. Quindi, a quel punto, cosa si deve fare? Invece di fare un fisco neutrale, si deve mettere un divieto alla deducibilità degli interessi, che rappresenta l'alternativa inefficiente alla neutralità fiscale (che era perseguita dal sistema precedente, nel quale, una volta che l'aliquota sui redditi da capitale fosse arrivata al 19-20 per cento — quindi uguale all'aliquota base DIT —, ne risultava un sistema fiscale assolutamente neutrale, a prova di bomba; basta leggere la letteratura scientifica in proposito). Qui invece si allarga la forbice e poi si pone il divieto; divieto che in Italia è molto pericoloso perché il rapporto tra capitale proprio e capitale di debito è enormemente più alto rispetto a quello di altri paesi, dato che le nostre imprese sono più fragili. Di nuovo, quindi, si creano problemi seri soltanto per cambiare.

Ancora, qui vi è una discriminazione tra grandi e piccole imprese; infatti, una piccola impresa organizzata nella forma della società per azioni — a parte il fatto che adesso si può applicare un sistema di trasparenza nella tassazione — dovrebbe essere assoggettata all'aliquota del 33 per cento e non a quella del 23 per cento. Il che significa che l'intenzione del Governo è quella di spingere le piccole imprese ad organizzarsi nella forma di società di persone, perdendo il beneficio della responsabilità limitata, cosa che dubito le imprese faranno.

Dunque, attraverso questa delega, vi saranno nuove distorsioni ed inefficienze, forte aumento delle tasse per tutto il sistema della media impresa italiana e rilevante beneficio per alcuni grossi gruppi.

In materia di imposta societaria, prima di questa riforma, avevamo, in Europa, l'aliquota media marginale effettiva più bassa, dunque avevamo creato un sistema che dava gettito — mentre adesso il gettito crolla — e che incentivava l'investimento, l'accumulazione e la competitività. Infatti, tassare le imprese, come ha fatto il Governo in questa fase, è quanto di più stravagante si possa immaginare.

Per quanto concerne il reddito da capitale, si unificano le aliquote a quella più bassa invece di unificarle a livello alto e viene meno ogni uniformità di prelievo — nonostante l'aliquota unica — perché si crea nuovamente la differenza tra interessi e dividendi, tra diverse forme di gestione e intermediazioni, favorendo il risparmio gestito rispetto a quello amministrato e creando, dunque, disparità di trattamento e cunei fiscali molto diversi, che daranno luogo ad arbitraggi fiscali e a processi di elusione, esattamente quelli che si erano quasi eliminati con le precedenti riforme. E la difformità di trattamento deriva, da un lato, dall'abolizione della DIT e del credito di imposta e, dall'altro, dalla riforma dell'imposta societaria. Quindi, se viene meno l'uniformità di trattamento del sistema, viene meno anche l'equità del sistema.

L'affermazione — già resa un anno fa, ma tuttavia non creduta — che la riduzione dell'aliquota sui depositi bancari e su una serie di cespiti dal 27 per cento al 12,5 per cento avrebbe portato ad un peggioramento della distribuzione del reddito è assolutamente inconfutabile. Infatti, anche i depositi e quei prodotti finanziari sono più concentrati nella parte alta della distribuzione.

Dunque, vi è un'iniquità per disparità di trattamento a parità di reddito e un'altra iniquità perché la progressività complessiva del prelievo si riduce, abbassandosi l'aliquota sulla tassazione dei redditi da capitali, che sono i redditi tipici delle classi abbienti.

Mettendo insieme tutti questi elementi, emerge in modo inequivocabile che l'operazione che si sta ponendo in essere, con l'imposta personale, con l'imposta societaria e con l'imposta sui redditi da capitale, è quella di detassare i ricchi e, a parità di gettito, tassare di più i poveri. In particolare, emerge un'attenzione molto forte al capitale finanziario e ai gruppi; infatti, coloro che beneficiano sono le banche e i percettori di capitale.

Dunque, si capisce perché il Governo, al di là delle quote latte, ponga il veto sulla direttiva sul risparmio. D'altra parte, la

direttiva sul risparmio implica un'aliquota minima che è il doppio rispetto a quella adottata in questo caso. Siamo di fronte ad un esecutivo che basa la sua politica sul segreto bancario, applicato persino alle dichiarazioni integrative per il condono.

Vedo che il sottosegretario non è d'accordo sulle cose che sto dicendo. Signor sottosegretario, lei può non essere d'accordo, faccia uno sforzo non dico di onestà intellettuale — non è questo — ma di analisi; lei ha gli strumenti per capire tali aspetti, perché il suo mestiere è quello del consulente fiscale. Allora, ciò che succede è esattamente questo.

**PRESIDENTE.** Concluda, onorevole Visco.

**VINCENZO VISCO.** Sto per concludere, Presidente. Stavo dicendo che è esattamente questo. Mettete insieme le cose e ottenete questi risultati. In particolare, sui redditi da capitale ciò deriva dalla riduzione dell'aliquota al 12 per cento, dallo spostamento della tassazione delle plusvalenze dal maturato al realizzato e dal differimento di tassazione per le gestioni collettive.

Infine, abbiamo gli altri due aspetti importanti di questa riforma: l'imposta sui servizi e la cosiddetta accisa. Su questi aspetti non c'è alcun indirizzo in termini di delega, per il semplice fatto che non ci può essere. Il relatore ha ricordato la storia delle cento tasse. In Italia le imposte sono sette o otto; molte sono già state eliminate in precedenza. Nel suo libro, Tremonti è arrivato a cento, perché ha considerato ogni singola voce dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo come un'imposta autonoma. Adesso, fa l'operazione opposta. Prende l'imposta di registro, l'imposta di bollo, le concessioni governative e via dicendo e dice: facciamo un'unica imposta che chiamiamo imposta sui servizi. Poi, le cose resteranno come sono, perché i presupposti di queste imposte sono diversi e non conciliabili. La gestione amministrativa è diversa: un conto è un registro, quando si compra e si vende un cespite, e altro conto è una carta

da bollo. Come pensate di metterle insieme? State prendendo in giro la gente e voi stessi.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Visco. La mia marca da bollo è precisa.

VINCENZO VISCO. Presidente, mi consenta di svolgere soltanto un'ultima considerazione.

PRESIDENTE. L'ultima!

VINCENZO VISCO. Le vostre semplificazioni sono quelle per cui i pensionati, invece di pagare le imposte dovute ogni mese, ne pagheranno di più per dodici mesi. Alcuni avranno un conguaglio il tredicesimo mese; altri dovranno fare la dichiarazione. Un'insipienza amministrativa così non si era mai vista. Su questi aspetti, un tempo cadevano persino i Governi. Adesso, signor Presidente, siamo in una situazione di rassegnazione. Però, queste cose la gente se le ricorda. Non riuscirete a convincere un pensionato che per dodici mesi ha pagato di più e che, poi, nel tredicesimo mese sarà compensato. Ciò che gli rimane nella memoria infatti sono i dodici mesi. (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Nannicini. Ne ha facoltà.

ROLANDO NANNICINI. Signor Presidente, l'ultimo intervento ha espresso un contenuto significativo rispetto ai primi moduli di attuazione della riforma. Però, mi vorrei soffermare su un aspetto fondamentale: sul momento in cui è stato scritto questo testo. Il testo è stato rivisto e discusso in Commissione alla Camera e poi in Senato. Però, è stato scritto nel periodo dei cento giorni, vale a dire nel periodo della facilità, dei miracoli, dell'aumento del prodotto interno lordo del 3 per cento. I primi parametri di discussione del documento di programmazione economica e finanziaria per il triennio 2001-2003 e

anche per i successivi parlavano di aumento del prodotto interno lordo del 3 per cento.

Dunque, fu pensata una manovra che aveva questo in testa: lo Stato italiano avrebbe avuto più risorse, grazie all'aumento del prodotto interno lordo; quindi, era giusto restituirle ai cittadini attraverso un procedimento di riforma fiscale. La restituzione era incentrata, essenzialmente, su alcuni punti. La battaglia è stata chiara sull'IRAP, perché il centrodestra da sempre, sia prima delle elezioni sia successivamente, ha fatto dell'imposta regionale per le attività produttive un suo cavallo di battaglia. Poi, mi soffermerò sull'argomento.

Sono 40.800 miliardi di vecchie lire che, essenzialmente, vanno a finanziare i servizi nel settore sanitario. In più la battaglia seria dell'aliquota del 45 per cento, ossia le alte aliquote delle 5 attuali che non facilitano il cittadino nell'andare a produrre reddito, in altre parole lo scoraggiano nel lavoro. Questa è la mentalità in cui è nato il processo di riforma, almeno per gli articoli 3 e 8.

Sull'articolo 4, quello sul capitale e su imprese, mi sembra ci sia stata una chiarezza di delega, ossia da che parte si sta. Quindi, si è deciso di abbassare notevolmente la tassazione sul capitale, favorire il gruppo — anche se su alcuni aspetti non è giusto farlo, in ogni caso con una mentalità molto precisa e attenta a risolvere dei problemi anche precisi.

Nelle altre parti, invece, c'è un eccesso di delega perché non c'è la stessa precisione. Sull'imposta dei servizi non si pensa di unificare le cento imposte, perché se ne citano sei — vi risparmio di leggerle —, e c'è troppa differenziazione su questo punto. Per quanto riguarda l'IVA e le accise, si parla di non duplicazione e ci si dimentica, tra l'altro, che la totale eliminazione di essa nell'ambito europeo è un indirizzo che costerebbe 14 mila miliardi di lire, mentre d'altra parte si danno degli indirizzi territoriali qui e là.

In ogni caso, la mentalità è questa e nel dicembre del 2001 si diceva con una campagna elettorale vinta che lo Stato non

funziona, lo Stato è troppo caro rispetto ai servizi che ci dà, quindi, dobbiamo necessariamente redistribuire il reddito attraverso lo strumento della tassazione e dobbiamo restituirlo alla parte del paese che — lo dico tra virgolette — è « più attiva » ed ha paura di lavorare perché è troppo tassata dal momento che ha aliquote troppo alte.

Questo castello è completamente crollato, perché siamo andati a finanziare il primo modulo dei redditi medio-bassi attraverso una legge di condono: vediamo come poi si sosterrà nel 2004 il primo modulo di riforma fiscale. Siamo andati a sostenere in ordine all'IRAP che questa si abolirà in quarant'anni, perché nel primo modulo di attuazione IRAP della legge finanziaria per il 2003, sono mille i miliardi di lire messi a disposizione dell'operazione che tutti conoscono come quella della diminuzione della detrazione dei duemila euro fino a 5 dipendenti, ma anche altri elementi di detrazione per l'autotrasporto o altro ancora, senza andare oltre. Quindi, se andiamo avanti nell'eliminazione dell'IRAP, come nel primo modulo che ci ha dato la legge finanziaria, occorrono quarant'anni per arrivare all'obiettivo dell'articolo 8.

Quello che è più grave è relativo all'articolo 3 e al primo modulo perché in esso ancora si sostiene l'esigenza di aliquote del 23 e del 33 per cento. Guardate che è bassa la differenza tra 23 e 33 per cento, perché si può anche lavorare con due aliquote quando queste hanno una loro differenziazione. Si può discutere del 20 e del 38 o 39 per cento, ma matematicamente le aliquote del 23 e del 33 per cento vi costringeranno alle cose fatte quest'anno con una *no tax area*, in questo caso variabile. Inoltre, lo avete visto sui pensionati perché alcuni di essi pagheranno circa da 100 a 150 mila lire di tasse in più al mese e gli saranno restituiti in tredicesima e saranno costretti a fare, in base alla norma di salvaguardia, la denuncia per recuperare i denari pagati in più. Tuttavia, avete avuto la necessità di far sì di avere, anche nel modulo di anticipazione, perlomeno per le quote di

reddito che riguardano la *no tax area*, che crediamo sia variabile sui 30 mila euro, visto il meccanismo di cui alla formula dell'articolo 2, tre aliquote, ossia quelle del 23, 29 e 31 cento, con una *no tax area* decrescente visto l'elemento di formula e con le complicazioni che si sono verificate.

Per quanto riguarda l'anticipazione della riforma per i redditi medio-alti (che si attua portando l'aliquota dal 45 per cento al 33 per cento) ci siamo resi conto che per quanto concerne la maggioranza dell'onere dei 40 mila miliardi a regime — relativa alla riforma che intende introdurre le due aliquote del 23 e del 33 per cento —, il 60-70 per cento sarà beneficiato da coloro che hanno redditi alti? Essi infatti, anche se rappresentano il 10-15 per cento dei contribuenti, influiscono molto sulle entrate in termini percentuali. In una situazione economica di questo tipo come si potrà sostenere, oltre alla diminuzione dell'IRAP e all'eliminazione dell'IVA sulle accise (che costano 110 miliardi) un altro modulo di riforma fiscale? Infatti l'incremento del prodotto interno lordo non è più quello pensato a dicembre, ma è quello reale, relativo alla congiuntura internazionale, che non va oltre lo 0,5- 0,6 per cento.

In questa fase sarebbe molto corretto ricercare moduli di attuazione della riforma sulle cose che interessano e servono realmente al paese. Per quanto riguarda l'elemento fondamentale di tassazione delle imprese è chiaro che nel 2003-2004, senza decreti collegati al provvedimento in esame, le stesse, finita la Tremonti, pagheranno più tasse rispetto al 2001. Perché non vogliamo incentivare la tecnologia e la ricerca? Vi è sempre l'esigenza di fare alla svelta e questo lo denunciavamo anche se, forse, non ci riesce di farlo con forza. Prima delle elezioni primaverili del 2003 vi è l'esigenza di rassicurare i cittadini e di comunicare alla televisione che vi saranno solo due aliquote fissate al 23 ed al 33 per cento. Vi è l'esigenza di affermare che l'IRAP verrà eliminata senza costi di alcun tipo per i cittadini, con ciò causando gravi sofferenze alla finanza delle regioni e degli enti locali.

Si sventola la bandiera della riduzione delle tasse senza chiedersi se l'imposizione fiscale è corretta rispetto alla qualità dei servizi: è questo il tema che dovrebbe affrontare un Governo, un Parlamento, poiché dobbiamo incidere sulla qualità e sull'andamento dei servizi. Non bisogna dare solo per scontato che gli elementi di restituzione di reddito possano consentire il miglioramento della qualità dei servizi. Infatti chi percepisce un reddito medio-alto può anche permettersi — vedendosi applicata l'aliquota del 33 per cento — di pagare alcune prestazioni che, invece, non saranno accessibili a coloro che percepiscono un reddito basso. Inoltre anche coloro che percepiscono un reddito medio-alto saranno costretti ad assicurarsele. Non ci si sofferma mai infatti sul costo di una malattia o di un intervento cardiocirurgico; non si fanno mai presenti i costi che il settore sanitario deve sopportare per alcuni interventi di emergenza, di pronto soccorso. Se si prosegue sulla strada della riduzione del prelievo fiscale, che va a premiare i redditi medio alti, ci troveremo in serie difficoltà per quanto riguarda la gestione dei servizi.

So benissimo che all'interno della maggioranza vi sono diverse culture, diverse sensibilità rispetto ai problemi degli enti locali e delle regioni.

Tuttavia, non venite a dirci tutti gli anni che si perverrà alla soluzione del problema e si darà attuazione agli articoli della Costituzione (mi riferisco agli articoli dal 117 al 119), essenzialmente con riferimento alla possibilità di entrate proprie degli enti locali.

In merito all'articolo 3 della legge finanziaria, ho presentato un'interrogazione in Commissione, ma, signor sottosegretario, abbiamo ricevuto una risposta incerta, senza essere informati sui tempi. Il comma *b)* dell'articolo 3 della legge finanziaria era scritto bene perché affermava che entro gennaio o entro marzo o aprile si sarebbero dati indirizzi alla Commissione ed al Parlamento per attuare l'articolo 119 della Costituzione. Siamo alla fine di marzo e non sappiamo ancora se sia stata costituita l'alta commissione e chi discuterà in me-

rito all'attuazione dell'articolo 119. Riflettiamo sul collegato fiscale e vediamo se si è avuta la forza di applicare l'articolo 9 e di affermare che le entrate che spettano agli enti locali finalmente andranno direttamente agli enti locali stessi; per quanto riguarda l'IRPEF, se vi è una addizionale regionale deve spettare all'ente locale che ne è titolare. Ciò nasce dalla sensibilità di chi conosce la realtà delle cose, ma è corretto anche in quell'articolo introdurre la previsione che gli enti locali debbano avere una certezza di entrata annuale per promuovere gli investimenti; non so di quale regione siete, ma almeno in Toscana gli investimenti anche per quanto riguarda le infrastrutture trovano una forte partecipazione finanziaria dei comuni, delle province e delle regioni.

Senza entrate certe, con l'eliminazione della possibilità di introdurre le addizionali, senza capire quali sono le entrate di tutti gli anni per quanto riguarda gli enti locali, è difficile impostare gli investimenti e la gestione dei servizi. Pertanto, questo Governo su tale aspetto è molto in ritardo.

Signor sottosegretario, rifacendomi alla sua sensibilità, perché appartiene ad una forza che è nata, diciamo così, anche su tali temi, le chiedo di essere coerente rispetto alle enunciazioni che si inseriscono nei provvedimenti della Repubblica italiana e di battersi perché si arrivi alla costituzione dell'alta commissione per non giungere ad una legge finanziaria nella quale si parla solo di entrate perenni o permanenti, come avete affermato nella lettera *s)* dell'articolo 4, del presente provvedimento, decise annualmente. Questo non è un sistema di funzionamento di uno Stato che deve avere una certa sensibilità rispetto alla gestione da parte degli enti locali.

L'ultima riflessione è la seguente: il nostro voto contrario è collegato anche alle affermazioni che abbiamo espresso all'inizio dell'avvio della riforma: a nostro avviso, si tratta di una riforma manifesto che non ha analizzato le condizioni reali del paese. Ci appelliamo affinché riflettiate sulle condizioni economiche del paese e affinché non cambiate ogni volta le nor-

mative sulle entrate (rappresentano uno dei provvedimenti fondamentali che si pone in rapporto forte tra cittadini e lo Stato) con riferimento ad alcuni aspetti di diritto generale dei contribuenti. Ci vorrebbe un'enciclopedia; avevate promesso testi unici in proposito, codici fiscali unici che il cittadino potesse comprendere immediatamente.

Dopo il lavoro compiuto dai Governi del centrosinistra, avete creato una condizione di marasma tale che si arriva anche a punire chi non fa i condoni; si inserisce, inoltre, nella delega, all'articolo 2, il riferimento alla legge n. 212 del 2000 e nei confronti dei soggetti che non fanno il condono, in base alla legge finanziaria (dall'articolo 7 all'articolo 9), invece di rivedere i tributi per cinque anni pregressi, si prevede che si portino a 7. Anche questo lo avete fatto nel momento che si procede alla delega ed invece di fare in modo che i cittadini abbiano fiducia nel fisco, con riferimento al rapporto tra il cittadino e lo Stato, ogni volta individuate soluzioni momentanee per risolvere il problema delle entrate dello Stato che favoriscono alcune categorie, senza risolvere gli aspetti negativi e strutturali dell'economia del paese, anche con riferimento alla sua necessità di ripresa.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali nelle modifiche introdotte dal Senato.

**(Repliche dei relatori e del Governo  
— A.C. 2144-B)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Benvenuto.

GIORGIO BENVENUTO, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, vorrei brevemente replicare leggendo al Governo una lettera che appare su *La Stampa* di domenica 23 marzo nella rubrica curata da Oreste Del Buono. Scrive il signor Davide Visconti: « Berlusconi dice che dal-

l'opposizione non ci si può aspettare nulla di buono. Può darsi; però, intanto, nulla di buono viene dal Governo e da regioni e comuni amministrati dalla destra. Ho votato — dice il signor Davide Visconti — la Casa delle libertà. Mi sono amaramente pentito. L'addizionale IRPEF di comuni e regioni è aumentata del 60 per cento rispetto al 2002. Sono annullati i tanti decantati sconti fiscali. Mia nonna ha una pensione modesta e deve vedersi detrarre quanto serve a pagare stipendi stratosferici, a coprire sprechi, furti e tangenti.

I nuovi politici non sono certo migliori della vituperata prima Repubblica; sono solo più ignoranti ed arroganti. Anche il condono è una truffa: la verità è che è fatto su misura dei grandi evasori, mentre è negato per chi ha un modesto reddito ».

È il commento migliore ad una delega fiscale che rappresenta la più grande operazione di raggirio nei confronti dei contribuenti e delle imprese italiane.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Falsitta.

VITTORIO EMANUELE FALSITTA, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

DANIELE MOLGORA, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato cose che ho già avuto modo di sentire nel corso di altri passaggi parlamentari in ordine a questo disegno di legge di delega. Mi preme dapprima svolgere una considerazione su quanto affermato dal relatore con riferimento alle questioni della progressività e della ricerca. Si tratta semmai di specificare meglio i contenuti in sede di decreti delegati. Nulla si oppone nel merito, se non l'opportunità di portare fino in fondo questo provvedimento e di concluderlo rapidamente al fine di operare sui testi effettivi.

Quanto agli altri discorsi che si sono succeduti, ho sentito parlare di tutto per quanto riguarda il sistema fiscale, mentre poco si è parlato per quanto concerne questo testo. Si è addirittura sollevata la questione di alcuni provvedimenti, quali i codici tributi, modificati dieci volte. In realtà, i codici tributi sono stati cambiati perché si sono ridotti a meno della metà di quelli che vi erano quando ministro era il professor Visco. Sono state fatte delle rilevazioni per consentire ai contribuenti di orientarsi meglio nel sistema dei versamenti. Ci si accusa di non avere effettuato rimborsi che risalivano a dieci-dodici anni fa. Allora, dov'era il ministro Visco due anni fa quando questi rimborsi erano ancora in essere? Certo, stiamo operando su quelli e si stanno riducendo gli stock di vecchi debiti che il fisco ha nei confronti dei contribuenti; addirittura ci siamo trovati crediti risalenti agli anni 1989, 1990 e 1991 — ed anche su questi stiamo procedendo —, dopo aver operato sugli anni 1994-1995 e 1996, rimasti indietro. Si è quindi attaccato a trecentosessanta gradi e senza un motivo effettivo, ma anche senza un motivo relativo al testo al nostro esame.

Si sono sollevate alcune questioni che sinceramente mi lasciano assai perplesso riguardo al fatto che ad esempio nel mondo delle imprese si stia facendo una serie di favori alle grandi imprese piuttosto che alle piccole. Ho delle perplessità soprattutto per quanto riguarda colui che ha pronunciato questa espressione: uno infatti che ha inventato la DIT, la Visco, le rivalutazioni che sono state effettuate soprattutto dai grandi gruppi, l'IRAP, ovvero un insieme di provvedimenti che in realtà hanno favorito solo alcuni grandi gruppi ed hanno penalizzato fortemente le piccole imprese.

Se è vero che la tassazione in media si era ridotta, ciò è avvenuto perché tanti hanno avuto un aumento di tassazione e pochi hanno usufruito di forti deduzioni di aliquote. Questa è la differenza e la si riscontra nella Tremonti-*bis* che, piaccia o non piaccia, che è stata utilizzata per ben oltre la metà dalle piccole imprese, che

erano state assolutamente escluse dalle altre rivalutazioni dei cespiti, DIT, Visco e via dicendo. Tutto quello che è stato affermato su questo punto, quindi, mi sembra assolutamente strumentale.

Anche riguardo all'applicazione del primo modulo sulle persone fisiche e a queste lettere in cui chi scrive sostiene di aver avuto una maggiore tassazione, dico che ciò risulterebbe impossibile, da come è stata scritta la legge e per il fatto che la circolare che prevede l'applicazione della riduzione delle imposte e l'applicazione della *no tax area*, e quindi della sua riduzione lineare, prevede il ricalcolo tutti i mesi. Quindi, il fatto che vi sia il conguaglio a fine anno è un'affermazione tutta da vedere e da dimostrare. Certo, se qualcuno ha sbagliato nel calcolo delle imposte, questo dovrà essere rivisto ovviamente nei mesi successivi, ma le disposizioni sono ben chiare.

Per quanto riguarda la questione della progressività, relativa alla riduzione di imposte sulle persone fisiche, si dice che si riducono le imposte ai ricchi e che gran parte del costo della riforma è per i ricchi: signori miei, se avessimo voluto ridurre le imposte ai ricchi, sarebbe costato molto poco, perché trattandosi di pochi soggetti, il costo sarebbe stato minimo. È chiaro che la finalità di questa riforma, soprattutto e prima di tutto, è quella di ridurre le imposte sui redditi medio-bassi, tanto è vero che l'intervento previsto in questa legge finanziaria prevede la *no tax area* fino a 7.500 euro, per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, che va ad annullarsi oltre i 26 mila euro. Da qui dipende il meccanismo della progressività e da qui dipende effettivamente quale sarà la grossa diminuzione di tassazione su questi tipi di redditi. È ovvio che l'intendimento del Governo sarà quello di dare priorità all'ampliamento della *no tax area* e di far sì che la riduzione della tassazione e della deduzione alla base sia la più lunga possibile, in modo tale da avvantaggiare, anche in questo caso, i redditi medio-bassi. Queste sono le priorità da cui dipende esclusivamente o per la gran parte la progressività. Si discute, pertanto, di una

cosa che sostanzialmente si è appena iniziata a fissare. Nell'ultima legge finanziaria si è fissato il primo paletto, l'intendimento è quello di spostare il paletto della *no tax area* sempre più in avanti, affinché i redditi bassi siano detassati.

Qui si inserisce il solito tormentone della questione degli incapienti. Quando un soggetto non ha imposte da pagare, prevedere il fisco negativo sarebbe un meccanismo assurdo! Il fisco negativo già è un controsenso, se lo guardiamo bene — i rimborsi di imposta per coloro che hanno versato di più —, perché il sistema fiscale serve per acquisire le risorse, non per erogarle. Per erogarle ci sono altri tipi di strumenti e altri ministeri deputati a farlo. Tra l'altro, se riuscissimo ad esentare, per ipotesi, tutti i redditi sino a cinquantamila euro, avremmo milioni e milioni di incapienti, il che evidentemente fa capire che questo meccanismo non è sostenibile. Gli strumenti di politica sociale vanno individuati ed applicati attraverso leggi di politica sociale e di sostegno ai redditi e alla famiglia.

In questo caso, si vuole raggiungere questa riduzione di imposta per fare in modo che vi sia anche il rilancio dei consumi.

Per quanto riguarda la riduzione delle imposte per le imprese, abbiamo ridotto di due punti percentuali l'IRPEG (una riduzione *erga omnes*, e non a favore soltanto di qualcuno, come ho già dichiarato all'inizio del mio intervento).

Si prevede inoltre, come priorità, la riduzione dell'IRAP (discorso sicuramente complesso), soprattutto con riferimento al costo del lavoro, una priorità riguardante le imprese, soprattutto quelle piccole. Sappiamo, infatti, che le piccole imprese sostengono il nostro sistema economico più di quelle grandi, soprattutto oggi. Questo, è, dunque, l'obiettivo principale che ci poniamo per ciò che riguarda le imprese.

Ci si lamenta anche dell'incremento economico ridotto. Credo che, in una situazione così difficile a livello internazionale, in Europa, forse, una volta tanto, non siamo la maglia nera nell'ambito degli incrementi del prodotto interno lordo,

come avveniva, qualche anno fa, quando tutti incrementavano la loro ricchezza di oltre il 3 per cento, mentre noi non arrivavamo al 2 per cento.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (3709) (ore 12,15).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive.

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 3709)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Paniz, ha facoltà di svolgere la relazione.

MAURIZIO PANIZ, *Relatore*. Signor Presidente, il decreto-legge in esame, così come è stato modificato dalla Commissione, è volto a introdurre nell'ordinamento, da un lato, strumenti processuali volti a reprimere comportamenti delittuosi commessi in occasione dello svolgimento

di competizioni sportive e, dall'altro, misure dirette a prevenire tali comportamenti.

Nel corso dell'esame in sede referente all'unanimità si è convenuto sull'opportunità di affiancare, alle disposizioni di carattere processuale contenute nel testo originario del decreto-legge, una serie di norme volte ad imporre alle società di calcio l'obbligo di adottare specifiche misure finalizzate a rendere gli stadi più sicuri.

Prima di passare all'esame delle singole disposizioni del decreto-legge, è opportuno soffermarci, sia pure brevemente, sulle ragioni che hanno indotto il Governo a ricorrere allo strumento normativo della decretazione d'urgenza in ordine al fenomeno della violenza connessa alle manifestazioni sportive.

La necessità ed urgenza di intervenire con decreto-legge in tale materia si giustificano a fronte di un sempre più crescente intensificarsi di episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive, non soltanto professionistiche, ma anche dilettantistiche.

Gli scontri tra polizia e tifosi verificatisi il 22 febbraio scorso (il giorno successivo all'approvazione del decreto-legge da parte del Consiglio dei Ministri) in occasione della partita Torino-Milan (ultima partita del campionato di serie A, sospesa), che, essendo stati trasmessi in diretta dalla televisione, tanto hanno impressionato l'opinione pubblica, in realtà, non sono altro che uno dei tanti episodi di violenza che si ripetono ogni settimana sui campi di calcio in tutta Italia. Anzi, occorre sottolineare che gli episodi più gravi si sono registrati in occasione di partite dei cosiddetti campionati minori — tra i quali rientrano anche quelli giovanili — alle quali, per evidenti ragioni organizzative legate all'alto numero di partite giocate ogni domenica, non sempre si può assicurare un'adeguata assistenza sotto il profilo della sicurezza pubblica. A ciò si aggiunga che solo il 43 per cento degli impianti sportivi risulta essere pienamente agibile sotto il profilo del rispetto delle condizioni di sicurezza per garantire l'in-

columità del pubblico durante lo svolgimento delle gare e l'assenza, in questo senso, di qualsiasi situazione di pericolo.

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, il numero degli incidenti, rispetto allo scorso anno, sarebbe raddoppiato, mentre quello dei feriti triplicato. Il confronto delle prime venti giornate del campionato di calcio nelle sue varie serie, con l'analogo periodo dello scorso anno, sempre secondo i dati del Viminale, è chiaro: +91 per cento il numero degli incontri dove si sono registrati feriti, addirittura +629 per cento gli incidenti che hanno richiesto l'uso di lacrimogeni, +201 per cento il totale delle persone ferite, +118 per cento i denunciati mentre il numero degli arrestati è stranamente uguale a quello dello scorso anno: 122.

I tifosi feriti sono passati da 87 a 214 (+146%), mentre il numero degli agenti delle forze dell'ordine costretti a ricorrere alle cure mediche è cresciuto in maniera ben più preponderante: da 171 a 562, con un aumento del 228%.

In forte incremento anche i danni causati dai tifosi in trasferta. Alle ferrovie, ad esempio, le prime 20 giornate di campionato sono già costati 449.250 euro contro i 113.620 euro spesi per l'intero campionato dello scorso anno. Discorso analogo nei confronti di chi al treno preferisce l'auto: la società Autogrill ha sborsato, finora, 32.890 euro rispetto ai 15.080 euro dell'anno passato.

Per meglio comprendere la gravità del fenomeno, si rileva che a scatenare gli incidenti non è solamente il tifo esacerbato per la propria squadra quanto, piuttosto, una vera e propria sfida alle forze dell'ordine: gli scontri con gli agenti di pubblica sicurezza, infatti, rappresentano il 43,4% dei motivi degli incidenti, contro il 42,9% riservato agli scontri fra opposte tifoserie. Nel mirino del tifo violento sono soprattutto i poliziotti che, nelle prime venti giornate di campionato, hanno avuto 466 feriti, cui vanno aggiunti 86 carabinieri, 9 vigili urbani ed una guardia di finanza.

Il decreto-legge in esame, naturalmente, non mira a risolvere il problema

della violenza dello sport (obiettivo che può essere raggiunto solamente affrontando anche l'aspetto sociale del problema) quanto, piuttosto, a rafforzare l'azione repressiva svolta dalle forze dell'ordine in occasione delle manifestazioni sportive, attraverso la modifica di alcune disposizioni vigenti in materia di violenza nello sport.

La normativa vigente in tale settore, che ruota intorno alla più volte modificata legge 13 dicembre 1989, n. 401, si caratterizza per l'intrecciarsi di misure preventive e repressive. Tra le prime, ricordiamo la possibilità di impedire ai soggetti pericolosi per l'ordine pubblico l'accesso ai luoghi di svolgimento delle competizioni agonistiche ed a quelli di sosta e transito limitrofi allo stadio; l'obbligo per il tifoso violento di comparire una o più volte durante la giornata in cui si svolgono le gare presso gli uffici di polizia; tra le seconde, si ricorda la previsione di reati quali la violazione delle citate misure interdittive-preventive, il lancio di corpi contundenti o di altri oggetti (compresi gli artifici pirotecnici), lo scavalco (di una recinzione o separazione dell'impianto) nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive e l'invasione del terreno di gioco, nel corso delle manifestazioni medesime, se dal fatto derivi pericolo per le persone. Inoltre, si prevede la sanzione amministrativa nel caso di comportamenti di turbativa delle manifestazioni sportive non costituenti illecito penale.

Per quanto attiene alle disposizioni processuali relative ad episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive, si ricorda la possibile applicazione, da parte del giudice, in sede di udienza di convalida dell'arresto, delle misure coercitive previste dagli articoli 282 (obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria) e 283 (divieto e obbligo di dimora) del codice di procedura penale, anche al di fuori dei limiti di cui all'articolo 280 del medesimo codice. Inoltre, è stato sancito il ricorso ordinario al giudizio direttissimo, salvo il caso in cui siano necessarie speciali indagini.

In tale quadro deve essere inserito il provvedimento in esame.

Il testo originale del decreto-legge consta di due articoli: il primo relativo alla introduzione di disposizioni di natura processuale, il secondo inerente alla entrata in vigore.

La novità più importante apportata dal decreto-legge riguarda la previsione del cosiddetto arresto differito dei tifosi violenti rispetto al momento della consumazione del reato.

In particolare, l'articolo 1 del decreto-legge interviene sull'articolo 8 della legge n. 401 del 1989 riformulando il testo dei commi 1-*bis* e 1-*ter*, aggiungendo il comma 1-*quater* (comma 1) ed introducendo una disposizione a fini di coordinamento normativo (comma 2).

Secondo il vigente comma 1-*bis*, nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, nell'ipotesi in cui già non si applichino gli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale (ovvero nei casi di arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza), e per quelli di cui all'articolo 6-*bis*, comma 1, della legge (lancio di materiale pericoloso) si applicano gli articoli 381 (sull'arresto facoltativo in flagranza) e 384 (sul fermo) del codice di procedura penale. Ai sensi del vigente comma 1-*ter*, tali disposizioni si applicano anche per il contravventore incorso nella violazione delle misure interdittive disposte dal questore.

Le modifiche apportate dal decreto-legge al comma 1-*bis* sono in parte conseguenti alla previsione dell'arresto differito. Il nuovo comma 1-*bis*, infatti, sostituisce i vigenti commi 1-*bis* e 1-*ter*, differenziandosi da essi per il fatto che non si prevede più espressamente la possibilità di applicare le norme sul fermo di polizia agli autori delle violenze a persone o cose, di lanci di materiale pericoloso nei luoghi di svolgimento delle gare sportive o di violazioni delle misure interdittive disposte dal questore. Nei confronti di costoro rimane comunque la possibilità di procedere all'arresto in flagranza. Per i fatti di violenza si tratterà di arresto obbligatorio

o facoltativo a seconda che il fatto rientri tra i reati elencati dall'articolo 380 o in quelli elencati dall'articolo 381. Per i reati di lancio di materiale pericoloso e di violazioni delle misure interdittive l'arresto è da considerare facoltativo.

Come si è detto, la parte più delicata del decreto-legge è sicuramente quella che introduce nell'ordinamento la nozione di arresto differito, che la Commissione, anche se non all'unanimità, ha ritenuto essere compatibile con il terzo comma dell'articolo 13 della Costituzione, secondo cui in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria ai fini della convalida.

Secondo il nuovo comma 1-ter (non modificato dalla Commissione) nei confronti degli autori di violenze alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, dei « lanciatori » di oggetti contundenti e comunque pericolosi ovvero di chi nonostante il divieto del questore acceda ai luoghi di svolgimento delle manifestazioni sportive o non rispetti l'obbligo di comparizione presso gli uffici di pubblica sicurezza, « quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica o di altri elementi 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 ». La relazione di accompagnamento al decreto-legge fa presente come l'arresto differito risponda anche ad esigenze di garanzia del cittadino, poiché « si deve tener conto dell'estrema complessità del contesto ambientale in cui è chiamata ad operare la polizia giudiziaria », per cui a volte un provvedimento restrittivo immediato può essere « potenzialmente idoneo a provocare reazioni che

potrebbero coinvolgere — anche con conseguenze gravi — persone estranee ai fatti violenti. » L'esigenza di poter procedere all'arresto di coloro che commettono atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive — ma che, per le ragioni di sicurezza sopra evidenziate, non possono essere arrestati in flagranza — è giustificata dalla esigenza di evitare che costoro possano commettere nuovamente i medesimi atti di violenza la settimana successiva, in occasione di altre partite di campionato.

In realtà l'arresto differito non rappresenta una vera e propria novità per il nostro ordinamento. Il decreto-legge sulla violenza negli stadi n. 336 del 2001 già prevedeva, nel testo iniziale presentato dal Governo al Senato, la possibilità di arrestare entro 48 ore dal fatto i responsabili di episodi di violenza rispetto ai quali sussistessero « gravi, precisi e concordanti indizi di colpevolezza ». Tale disposizione venne soppressa dall'Assemblea della Camera dei deputati. La scelta di non convertire in legge la parte del decreto-legge relativa all'arresto differito fu dettata dall'esigenza (per alcuni di rilievo costituzionale) di non estendere per legge il significato di una nozione, quale quello di flagranza, che per sua natura deve essere collegata al momento di commissione del fatto di reato.

Si ricorda, a tale proposito, che ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale, è in stato di flagranza chi viene colto nell'atto di commettere il reato, ovvero chi, subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone, ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima. L'articolo 382, sotto la rubrica « stato di flagranza », continua a disciplinare, come il vecchio codice, non soltanto la flagranza in senso stretto, che rispecchia la condizione di colui che viene colto nell'atto di commettere il reato, ma anche la quasi flagranza, che riguarda le due forme successive al reato, caratteriz-

zate dall'inseguimento e dalla sorpresa con cose o tracce relative al reato appena commesso.

Secondo la costante giurisprudenza, per la legittimità dell'arresto nel cosiddetto stato di quasi flagranza, il concetto dell'inseguimento (espresso con la proposizione « chi subito dopo è inseguito dalla polizia giudiziaria ») comprende non solo il vero e proprio inseguimento in senso stretto, che può protrarsi anche per alcuni giorni, ma anche l'azione che, senza soluzione di continuità, viene intrapresa subito dopo la commissione di un reato per raggiungere, nel tempo strettamente necessario, la persona da arrestare. Il provvedimento in esame, pertanto, modifica, sia pure in relazione a particolari reati, la nozione della flagranza in senso stretto, a condizione che ricorrano determinati presupposti, quali l'impossibilità di procedere all'arresto immediato per motivi di sicurezza o incolumità pubblica e la presentazione di documentazione video-fotografica o di ulteriore elemento di prova del commesso reato.

È bene precisare immediatamente che tanto la Commissione giustizia, in sede referente, quanto la Commissione affari costituzionali, in sede consultiva, non hanno ritenuto incostituzionale l'istituto dell'arresto differito. Per tale istituto, infatti, ricorrono i presupposti di necessità ed urgenza, che l'articolo 13 della Costituzione richiede affinché la legge ordinaria possa consentire alla autorità di pubblica sicurezza di adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà. La circostanza che gli atti di violenza in questione sono commessi in un contesto ambientale di estrema complessità, come quello che si viene a creare sugli spalti degli stadi, determina la necessità di procedere all'arresto in un momento successivo a quello in cui il fatto è commesso. Tuttavia, tale tipo di arresto, per quanto costituzionalmente legittimo, rappresenta pur sempre una deroga a quelli che sono i criteri in base ai quali la legge ordinaria individua la nozione di flagranza. Pertanto, è parso opportuno delimitare fino al 30 giugno 2005 l'applicazione di tale istituto. In so-

stanza, la disposizione, oltre ad essere eccezionale (si ricorda che l'arresto differito è applicabile in relazione a specifici reati), assume, a seguito di un emendamento del relatore approvato in Commissione, anche natura temporanea.

La II Commissione ha conferito natura temporanea anche al comma 1-*quater*, volto ad evitare che una persona arrestata in base alle previsioni del decreto-legge possa poi riacquistare la libertà a causa dell'impossibilità di disporre misure coercitive (in tal caso, reclusione e arresti domiciliari), in quanto i reati previsti da tale decreto-legge hanno limiti edittali di pena insufficienti rispetto a quelli previsti per le misure cautelari. A tal fine, si prevede la possibilità di svincolare l'applicazione delle misure cautelari coercitive dai limiti di pena indicati negli articoli 274 (esigenze cautelari), primo comma, lettera c), e 280 (condizione di applicabilità delle misure coercitive) del codice processuale penale (limite non inferiore nel massimo a quattro anni per la custodia cautelare in carcere e superiore nel massimo a tre anni per gli arresti domiciliari). Anche in questo caso, la deroga alle disposizioni di carattere generale sarà applicabile fino al 30 giugno 2005.

Il comma 2 dell'articolo 1, per esigenze di coordinamento normativo con le nuove disposizioni introdotte dal decreto-legge, sopprime il secondo e il terzo periodo del comma 6 dell'articolo 6 della legge n. 401 del 1989.

L'articolo 1-*ter* è stato introdotto dalla Commissione attraverso l'approvazione di un emendamento del Governo. L'articolo in esame attribuisce al prefetto la facoltà di disporre, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato per la circostanza da rappresentanti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del CONI, il differimento dello svolgimento di manifestazioni sportive, ovvero, in situazioni connotate dalla permanenza del pericolo di grave turbativa, il divieto dello svolgimento di manifestazioni sportive per periodi di durata ciascuno non superiore ai 30 giorni.

Il provvedimento di differimento può rendersi necessario per la concomitanza di diverse manifestazioni, che richiederebbero un ingente impiego delle forze di polizia; il divieto di svolgimento presuppone invece situazioni di grave pericolo, che talvolta possono verificarsi in sedi periferiche o meno controllate. È opportuno segnalare che le facoltà attribuite al prefetto in relazione alle manifestazioni sportive possono già desumersi dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Tuttavia si è ritenuto di prevedere che tali facoltà debbano essere esercitate tenendo conto, oltre delle esigenze strettamente legate all'ordine pubblico, anche di quelle relative all'organizzazione delle manifestazioni sportive.

Di estremo rilievo sono gli articoli 1-*quater* e 1-*quinqüies* che la Commissione ha introdotto nel testo approvando un emendamento del relatore. Si tratta di disposizioni che conferiscono al provvedimento in esame una portata che va ben oltre quella repressiva, in quanto sono dirette ad imporre alle società di calcio che utilizzano gli impianti sportivi di capienza superiore alle diecimila unità — e che, quindi, traggono un vantaggio economico da tale utilizzazione — l'obbligo di rendere gli impianti stessi sicuri, in accordo con i proprietari. Considerato che si tratta di misure che richiedono anche dei tempi tecnici per essere operative, si è previsto che le stesse diventino operative a decorrere da due anni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. In particolare, si prevede che, in occasioni di competizioni riguardanti il gioco del calcio, i biglietti per l'accesso agli impianti sportivi di capienza superiore alle diecimila unità debbano essere numerati. In caso di violazione di tale obbligo si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.582 a 10.329 euro. Inoltre, l'ingresso agli impianti di cui sopra dovrà avvenire attraverso varchi dotati di *metal detector*, finalizzati all'individuazione di strumenti di offesa e presidiati da personale appositamente incaricato. In questo caso la

mancata attuazione della disposizione è punita con sanzione amministrativa pecuniaria da 2.582 a 10.329 euro.

Altra norma importante per la sicurezza degli stadi è quella secondo cui gli impianti devono essere dotati di strumenti che consentano la registrazione televisiva dell'area riservata al pubblico e, al fine di evitare scontri tra le tifoserie, di separatori che impediscano che le stesse vengano in contatto tra loro o possano invadere il campo. Il mancato adempimento di tali obblighi è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.329 a 51.645 euro. La violazione di ciascuno degli obblighi di adeguamento degli impianti comporta la revoca delle concessioni di utilizzo degli impianti stessi.

Sono poi previste delle sanzioni amministrative legate alla gestione dei biglietti. Pertanto, qualora siano emessi titoli di accesso agli impianti sportivi in numero superiore a quello stabilito per l'impianto o per il settore dello stesso ovvero sia consentito l'accesso di un numero di spettatori superiore al numero dei posti di cui dispone l'impianto, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.329 a 51.645 euro. Inoltre, chiunque occupa indebitamente percorsi di smistamento o altre aree non accessibili al pubblico è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 103 a 516 euro. Infine, anche l'accesso all'interno dell'impianto sportivo senza il titolo di accesso è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 103 euro a 516 euro.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIO PESCANTE, *Sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali*. Signor Presidente, il Governo si rimette alla relazione svolta dal relatore sia per quanto riguarda le premesse e le motivazioni, sia per quanto concerne il disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame.

Desidero tuttavia svolgere alcune osservazioni. Il relatore ha sottolineato taluni aspetti che fanno riferimento alle prime 20

giornate di campionato per le quali sono stati comunicati dati che ci preoccupano tantissimo perché essi si distaccano moltissimo da quelli relativi alle passate stagioni sportive. Tali dati sono molto indicativi e si pongono alla base della scelta effettuata dal Governo in ordine a questo disegno di legge di conversione.

Le percentuali citate dal relatore, inserite nella relazione che accompagna il provvedimento in esame, inducono a riflettere. I fatti avvenuti hanno riguardato per il 43 per cento scontri avvenuti direttamente con le forze dell'ordine, per il 43 per cento scontri tra tifoserie, mentre sono stati determinati solo per il 3 per cento da decisioni arbitrali.

Ciò fa capire l'intensità di un fenomeno che non è affatto collegato con l'evento agonistico. Il 25 per cento degli scontri hanno luogo all'interno dello stadio, ma il resto avviene al di fuori, immediatamente all'esterno dello stadio nel 32 per cento dei casi, in città nel 21 per cento e persino, per il 15 per cento, durante le trasferte dei tifosi.

Tutto ciò ha comportato l'impiego di oltre ottomila agenti delle forze dell'ordine a settimana, con costi, diretti ed indiretti, di circa 32 milioni di euro.

La violenza, inspiegabilmente, è molto più aggressiva delle passate stagioni, ma soprattutto si è rivelata una ostilità crescente nei confronti delle forze dell'ordine. Si tratta di un fenomeno che ha sicuramente diverse motivazioni, non facilmente individuabili.

Sicuramente, come ha indicato il relatore, è necessaria una maggiore collaborazione con le società e maggiori interventi per la sicurezza negli stadi. A titolo personale aggiungo di essere contrario alla « fortificazione » degli stadi. Norme severe, aggiunte ad una prevenzione che dovrebbe essere anche di carattere culturale, dovrebbero condurre — come è avvenuto in Inghilterra — all'eliminazione delle barriere e non alla creazione di altre.

Parallelamente, sul piano preventivo — ciò non fa parte del decreto-legge e dell'intervento del relatore, anche se è indicato nella relazione — sono importanti

aspetti come la cultura, intesa come pratica sportiva (non è possibile insegnare a scuola un trattato di cultura sportiva), l'ambiente calcistico, i *mass media* e gli stessi giocatori. L'azione preventiva deve proseguire in parallelo (dato che necessiteranno tempi lunghi) con interventi immediati. Le motivazioni sono già state adottate dal relatore e pertanto mi limito a dichiarare la sostanziale condivisione da parte del Governo.

Gli interventi immediati debbono avere carattere sanzionatorio. Ci siamo rifatti all'esperienza inglese anche se — è bene dirlo in questa sede — non si tratta di un'esperienza che ci rassicura sul futuro. Infatti, essa si innesta in un paese in cui la cultura sportiva è materia di studio nelle scuole ed esiste, quindi, una differenza notevole. Non ci illudiamo, perciò, che sanzioni di questo tipo, in breve tempo (come avvenuto in Inghilterra per gli *hooligans*), possano estirpare il fenomeno; però è possibile che lo limitino.

Non si tratta della mia materia, ma il sottosegretario Mantovano lo ha già fatto presente in Commissione: questi teppisti, che è bene definire « teppisti tifosi » (è ormai accertato non essere vera la letteratura che riteneva, in passato, che tali fatti di violenza fossero scollegati con il mondo dello sport), si muovono in un clima, in uno stato di impunità. Il perché è noto ed ha un riferimento giuridico: l'impossibilità — come ha precisato il relatore — di effettuare l'arresto in flagranza per tutelare gli altri spettatori, perché non esistono le condizioni per poterlo fare. È evidente che la denuncia all'autorità giudiziaria non è, dal punto di vista della prevenzione, un'intimidazione e questi teppisti (qualche volta delinquenti, qualche volta criminali) possono tornare nel clan ad esibire le proprie malefatte. Ciò avviene per mesi e mesi, qualche volta persino per anni.

Il provvedimento cerca di limitare tale aspetto. L'*escalation* è ormai fuori controllo e torno a ripetere che in questo momento — devo riconoscerlo — gli atti di violenza non sono cessati. La motivazione è quella di voler dimostrare che il decreto-