

DECRETO-SICUREZZA: I PROFILI PENALISTICI

Decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 ("Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata")

Per leggere il testo del decreto legge, [clicca qui](#).

1. Come è noto, il 5 ottobre 2018 è entrato in vigore il cd. **decreto-sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113)**, attualmente in sede di conversione, con il quale il Governo apporta, con la forma della decretazione d'urgenza, numerose modifiche che interessano svariate disposizioni. Tra gli interventi più rilevanti spiccano – anche per la loro risonanza mediatica – quelli relativi all'eliminazione dei **permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario**, al **prolungamento dei termini di permanenza nei centri per il rimpatrio**, alla **radicale trasformazione dello SPRAR** in un sistema di accoglienza non più rivolto ai richiedenti asilo, all'utilizzo in via sperimentale per la Polizia municipale di **armi comuni ad impulsi elettrici**, all'estensione dell'utilizzo del **bracciale elettronico**, all'ampliamento del **DASPO**, alle novelle nel **Codice antimafia** e a un generale inasprimento sanzionatorio per alcune **condotte in tema di pubblica sicurezza**[1].

2. Ben quindici dei quaranta articoli di cui si compone il decreto-legge in commento interessano la vasta e complessa disciplina dell'**immigrazione**, affrontata dal decreto nel Titolo I. Per quanto apparentemente estranea agli interessi del penalista – trattandosi di una normativa per lo più di carattere amministrativo – alcune di tali modifiche meritano quantomeno di essere accennate, collocandosi su quella instabile linea di confine che separa le sanzioni e le misure amministrative da quelle penali.

Dopo aver esordito con l'abrogazione del **permesso di soggiorno per motivi umanitari** (art. 1 comma 1) e la sua sostituzione ad opera di una dettagliata elencazione di permessi "speciali" (per cure mediche, per le vittime di violenza o di grave sfruttamento, per casi di eccezionali calamità naturali nel paese d'origine, per non sottoponibilità all'espulsione o, da oggi, per atti di particolare valore civile ex art. 42-bis del TU), viene rivista (art. 1 comma 2) la disciplina della gestione delle controversie relative ai provvedimenti di diniego del riconoscimento della "protezione speciale" resi dalla Commissione territoriale o nazionale. Su tali provvedimenti, stabilisce il decreto, decideranno le Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea – introdotte dal d.l. n. 13/2017 – con **rito sommario di cognizione**.

Interessa sicuramente più da vicino il penalista, indubbiamente, il **prolungamento dei termini della detenzione amministrativa** degli stranieri all'interno dei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), stabilito dall'art. 2 del decreto-legge. Se l'ampliamento della rete di tali centri – destinati a ospitare ex art. 14 del Testo unico gli stranieri in attesa di espulsione – era già stato disposto dall'art. 19 comma 3 del decreto-legge n. 13/2017, così manifestando la (discussa) volontà di proseguire su questa strada[2], oggi l'art. 2 comma 2 del decreto consente addirittura di ricorrere per la tempestiva esecuzione dei lavori di costruzione o ristrutturazione di tali centri, alla **procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara**, disciplina solitamente circoscritta ai casi indicati dall'art. 63 del codice dei contratti pubblici.

Ciò che più rileva, è che l'art. 2 comma 1 del decreto qui in commento raddoppia la durata del **periodo massimo di trattenimento** – comprendente le eventuali proroghe al termine iniziale di 30 giorni, richieste dal questore e convalidate dal giudice di pace – (ri)portandolo **da 90 giorni** (così come risultava prima del decreto sicurezza per effetto della l. n. 161 del 2014) **a 180 giorni**. Viene portato **da 90 a 180 giorni anche il periodo di trattenimento presso le strutture carcerarie** in seguito al quale lo straniero, dopo essere già stato privato della libertà personale per 180 giorni, potrà essere trattenuto per altri 30 giorni (prorogabili di ulteriori 15) in un Cpr nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio.

Ancora, l'art. 3 del decreto in commento introduce **due ulteriori ipotesi di trattenimento** giustificate dalla **necessità di determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero richiedente protezione internazionale**. La prima ha una **durata massima di 30 giorni** e si svolge negli appositi punti

di crisi (i cd. **hotspots**), per la prima volta nominati all'interno di una fonte di rango primario dal d.l. n. 13/2017, che li ha disciplinati nell'articolo 10-ter comma 1 del Testo unico sull'immigrazione. Nonostante l'apparente rispetto della riserva di legge imposta dall'art. 13 Cost. per ogni forma di restrizione della libertà personale, l'attuale disciplina degli **hotspots** continua rinviare a fonti inadeguate per l'individuazione dei centri (viene fatto espresso rinvio al d.l. n. 451/1995 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 563/1995, cd. *legge Puglia*), senza nulla dire quanto alla natura e all'organizzazione degli stessi né tantomeno chiarendo le condizioni detentive dei cittadini stranieri trattenuti[3]. Tale situazione non è passata inosservata agli occhi del Garante Nazionale dei diritti dei detenuti che, nella Relazione al Parlamento del 2018, ha parlato di "limbo giuridico" avvertendo circa il rischio di "zone d'ombra" dove l'ambiguità giuridica crea situazioni di "privazione della libertà *de facto* senza le dovute garanzie e quindi in contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale"[4].

Tornando all'art. 3 del decreto, la seconda nuova ipotesi di trattenimento viene riservata invece al caso in cui non sia stato possibile raccogliere le informazioni circa l'identità o la cittadinanza. Essa avrà una durata massima di **180 giorni** e si **svolgerà all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri** di cui all'art. 14 del Testo unico.

L'art. 4 introduce "un'alternativa" al trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio, **nell'attesa della definizione del procedimento di convalida dell'espulsione**, così modificando l'art. 13 comma 5-bis del Testo unico. A quanto già previsto dalla norma si aggiunge che nel caso **non vi sia disponibilità di posti nei Centri**, su richiesta del questore, il giudice di pace possa autorizzare (con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida) la temporanea permanenza dello straniero – fino alla definizione del procedimento di convalida – **in strutture diverse e idonee, nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza**. Se l'indisponibilità permane anche dopo l'udienza di convalida, il giudice potrà autorizzare la permanenza in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato non oltre, però, le quarantotto ore successive all'udienza di convalida[5].

Pur senza soffermarsi ulteriormente, è bene ricordare che il trattenimento pre-espulsivo disciplinato dall'art. 14 del Testo unico riguarda gli stranieri nei confronti dei quali l'immediata espulsione non sia possibile per difficoltà negli accertamenti circa l'identità e la nazionalità, per la necessità di prestare soccorso o, ancora, per mera carenza di mezzi idonei per il rimpatrio.

Questa privazione della libertà dello straniero – disposta dal questore e sottoposta alla convalida del giudice di pace – è stata spesso oggetto di critiche poiché pur essendo stata riconosciuta dalla Corte costituzionale quale misura incidente sulla libertà personale (sent. 105/2001) le garanzie che la circondano continuano ad apparire insufficienti e molto – troppo – lontane da quelle che normalmente tutelano simili privazioni della libertà personale nel diritto penale. Il prolungamento del tempo di trattenimento – in condizioni che ancora oggi non vengono uniformemente disciplinate da nessuna fonte di rango adeguato – non può dunque che attirare l'attenzione del penalista invitando a riflettere, ancora una volta, su *che cosa sia pena*.

Sempre in tema di immigrazione, ma spostando l'attenzione ai risvolti espressamente penali previsti nel Testo unico sull'immigrazione, l'articolo 5 del decreto novella l'articolo 13, comma 14-bis del Testo unico chiarendo che il **divieto di reingresso per lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione** – presidiato dalla sanzione della reclusione da uno a quattro anni – **abbia efficacia nell'intero spazio Schengen**. L'articolo 7, modificando gli artt. 12 (diniego dello status di rifugiato) e 16 (esclusione dello status di protezione sussidiaria) del d.lgs. 251/2007, individua **ulteriori reati** – ritenuti di particolare allarme sociale – **o in seguito alla cui condanna divenuta definitiva**, consegue il **diniego della concessione dello status di rifugiato**. Accanto a quelli previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) c.p.p. il presente decreto vi aggiunge: la **resistenza a pubblico ufficiale (art. 336 c.p.)**, le lesioni personali gravi (art. 583 c.p.), le mutilazioni genitali femminili (art. 583-bis c.p.), le lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive (art. 583-quater c.p.), il furto aggravato dal porto di armi o narcotici (artt. 624 e 625, primo comma, n. 3 c.p. e il furto in abitazione aggravato dal porto di armi o narcotici (artt. 624-bis e 625, primo comma, n. 3 c.p.).

Ultima novità in tema di immigrazione, l'art. 10 del decreto impone al questore di dare tempestiva **comunicazione** alla **Commissione territoriale** competente sia nel caso in cui il richiedente protezione internazionale sia **sottoposto a procedimento penale** per uno dei **reati** riconosciuti di particolare gravità dall'ordinamento, sia nel caso in cui il richiedente sia stato **condannato**, anche con sentenza **non definitiva** di condanna, per i suddetti reati.

3. Il Titolo II – dedicato alle *disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata* – contiene novità di interesse per il penalista.

L'art. 16 del decreto modifica l'**art. 282-bis comma 6 c.p.p.** inserendovi le fattispecie di maltrattamenti in famiglia (art. 573 c.p.) e atti persecutori (art. 612-bis) tra i reati che consentono, nel corso del procedimento penale, l'**uso del braccialetto elettronico** quale modalità di esecuzione della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare.

In materia di **DASPO**, ritenendo le manifestazioni sportive potenziali obiettivi di eventuali attacchi terroristici, l'art. 19 **estende tale misura** preventiva anche ai soggetti di cui all'art. 4, comma, 1, lett. d) del Codice antimafia (d.lgs. n. 159 del 2011), ossia gli **indiziati dei delitti di terrorismo (anche internazionale) e di altri reati contro la personalità dello Stato e l'ordine pubblico**.

Anche il cd. "**DASPO urbano**", altra misura non penale ma non nuova all'attenzione dei penalisti[6], introdotta dall'art. 9 del decreto-legge n. 14 del 2017, viene oggi esteso anche alle aree sulle quali insistono **presidi sanitari** e a quelle destinate allo **svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli**. Ne consegue che in tali luoghi – oltre che in quelli già originariamente previsti – potrà essere applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro e l'ordine di allontanamento da parte del sindaco a chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione di tali luoghi, in violazione dei divieti di stazionamento e di occupazione previsti. Dalle medesime aree potranno essere allontanati coloro che si siano resi responsabili di illeciti amministrativi quali ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, esercizio abusivo del commercio o parcheggio abusivo.

L'art. 23 torna poi a configurare come illecito penale la fattispecie di **blocco stradale e ostruzione o ingombro di strade ferrate**, fino a prima del d.l. sicurezza sanzionata – a seguito della depenalizzazione operata dal d.lgs. 507 del 1999 – a mero titolo di illecito amministrativo. In precedenza, la disciplina era così organizzata: l'art. 1 del d.lgs. n. 66/1948 puniva con la reclusione da uno a sei anni il reato di **blocco ferroviario** mentre l'art. 1-bis sanzionava il **blocco stradale** quale illecito amministrativo, salvo il caso in cui il fatto integrasse gli estremi di una interruzione di pubblico servizio, penalmente sanzionata dall'art. 340 c.p. Il decreto in commento è dunque intervenuto **abrogando l'art. 1-bis e modificando l'art. 1 del d.lgs. 66/1948**, in particolare **aggiungendovi le condotte di blocco stradale e ostruzione o ingombro di strade ferrate** (dal 1999 repressi a solo titolo di illecito amministrativo) e determinando così un ritorno alla formulazione originaria del 1948 nella quale, accanto al blocco ferroviario, anche il blocco stradale e l'ostruzione o l'ingombro di strade ferrate costituivano **reati puniti con la reclusione da uno a sei anni**[7]. Sempre l'art. 23 va a incidere altresì sull'**art. 4 co. 3 del TU immigrazione** disponendo che i "nuovi" reati di cui al novellato art. 1 del d.lgs. 66/1948 si aggiungano all'elenco di reati ostativi alla cui condanna definitiva consegue, per lo straniero, la mancata concessione del visto di ingresso in Italia.

Venendo alla lotta alla **criminalità organizzata**, l'art. 24 del decreto-legge apporta alcune **modifiche** al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il cd. **Codice antimafia**. Il primo comma lett. a) del provvedimento in commento inserisce nell'**art. 10** del Codice antimafia (relativo alle impugnazioni) il **comma 2-quater**, così stabilendo che in caso di conferma del decreto impugnato, la Corte d'appello ponga a carico della parte privata che ha proposto l'impugnazione il **pagamento delle spese processuali**, riportando così in vita una disciplina che al momento della definitiva approvazione della l. 17 ottobre 2017, n. 161, era stata espunta e che, tuttavia, oggi viene ritenuta "*coerente con gli intenti originariamente perseguiti con la riforma del codice antimafia*".

La lett. b) del medesimo articolo interviene invece sul **comma 3-bis dell'articolo 17 del Codice antimafia**, riguardante la titolarità della proposta di applicazione delle **misure di prevenzione patrimoniali**. Rispetto alla previgente disciplina, vengono **modificati gli obblighi** in capo al **questore** e al **direttore della Direzione investigativa antimafia**. In particolare, da un lato viene **abrogata la lett. d) dell'art. 3-bis**, così facendo venire meno l'onere di trasmettere al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto – qualora non si ritengano sussistenti i presupposti per l'esercizio dell'azione di prevenzione –, il relativo provvedimento motivato. Dall'altro lato si interviene sulla **lett. c)** del medesimo

articolo prevedendo che: la comunicazione della proposta di applicazione delle misure rivolta al procuratore sia "sintetica", che sia abolita la sanzione della inammissibilità della proposta in caso di mancata comunicazione al procuratore della Repubblica, che si introduca l'obbligo di comunicazione da parte del procuratore, nei dieci giorni successivi alla comunicazione della proposta, all'autorità proponente circa l'eventuale sussistenza di pregiudizi per le indagini preliminari.

Viene novellato anche l'**art. 19 del Codice antimafia**, dedicato alle **indagini patrimoniali**, precisandovi ulteriormente che, previa autorizzazione del procuratore della Repubblica o del giudice procedente, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere al sequestro della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei destinatari di misure di prevenzione.

Infine, viene modificato il **comma 8 dell'articolo 67** del Codice antimafia estendendo anche agli autori di reati di **truffa ai danni dello Stato** o altro ente pubblico (ex art. 640, secondo comma, numero 1) c.p.) e di **truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche** (ex art. 640-bis c.p.) gli effetti dei divieti e delle decadenze conseguenti all'applicazione delle **misure di prevenzione** nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, quantomeno, confermata in grado di appello.

In materia di subappalti illeciti, l'art. 25 del decreto-sicurezza inasprisce il **trattamento sanzionatorio** (così come sancito dall' art. 21 comma 1 l. 13 settembre 1982, n. 646) **per le condotte degli appaltatori** che facciano illecitamente ricorso a meccanismi di subappalto, con la **trasformazione** di tali reati **da contravvenzioni in delitti**, puniti con la pena della **reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore a un terzo** del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in sub-appalto. Ne consegue – stante l'assenza di un'espressa previsione di senso contrario – l'esclusione della punibilità delle ipotesi colpose con conseguenze non trascurabili sul piano degli effetti inter-temporali della trasformazione.

Tra le disposizioni volte al miglioramento della circolarità informativa, l'articolo 27 del decreto sostituisce l'**art. 160 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773**, rivedendo così la **disciplina della trasmissione delle sentenze**. Vengono innanzitutto aggiunti al novero dei provvedimenti gravati dall'obbligo di trasmissione da parte delle cancellerie degli uffici giudiziari – accanto alle sentenze di condanna irrevocabili a pene detentive – anche i provvedimenti ablativi o restrittivi. In seconda battuta il decreto-legge "aggiorna" la disposizione attraverso la soppressione del riferimento alle cancellerie delle preture e con l'espressa previsione dell'obbligo di trasmissione dei dispositivi delle sentenze di condanna anche per **via telematica**. Da ultimo, si prevede la comunicazione delle sentenze anche al direttore della Direzione investigativa antimafia e l'obbligo per le cancellerie presso la sezione misure di prevenzione e presso l'ufficio GIP del tribunale, di trasmissione alle questure competenti per territorio e alla Direzione investigativa antimafia di copia dei provvedimenti ablativi o restrittivi.

Ancora due disposizioni del Titolo II interessano il penalista.

L'**art. 30** interviene direttamente sull'**art. 633 c.p.** (rubricato *Invasione di terreni o di edifici*) inserendovi un ulteriore comma che inasprisce il trattamento sanzionatorio delle ipotesi aggravate di cui al secondo comma, nei confronti dei promotori e organizzatori dell'invasione, nonché di coloro che hanno compiuto il fatto armati. A costoro viene quindi applicata la più severa pena della **reclusione fino a quattro anni congiuntamente alla multa da 206 a 2064 euro**. L'art. 31 del decreto, infine, modificando la lettera *f-ter* del comma 1 dell'articolo 266 c.p.p., inserisce la nuova fattispecie aggravata dell'art. 633 comma 3 c.p. nel novero dei reati in relazione ai quali possono essere disposte le **intercettazioni**.

4. Nel Titolo III del decreto legge, l'articolo 36 tocca nuovamente il **Codice antimafia** (d.lgs. 159/2011), questa volta in materia di procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati. Il comma 1 novella, con la previsione di più stringenti criteri, l'**art. 35**, relativo alla **nomina e alla revoca dell'amministratore giudiziario**.

Il comma 3 incide, invece, ampiamente sull'**art. 48 del Codice antimafia** – relativo alla **destinazione dei beni e delle somme confiscate**. Viene dapprima **superata l'attuale automaticità del trasferimento al Comune dei beni** in caso di confisca conseguente al reato di cui all'art. 74 del TU in materia di stupefacenti (art. 48 co. 3 lett. *d*), con altresì la possibilità per gli enti territoriali di richiedere gli immobili confiscati al fine di incrementare l'offerta sul loro territorio di alloggi da assegnare in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico o sociale (art. 48, nuovo comma *4-bis*). Riscrivendo i commi 5, 6, e 7 dell'art. 48 viene poi **modificato il procedimento di vendita** dei beni confiscati, introducendo nel nuovo comma *7-ter* una specifica **disciplina dei beni indivisi confiscati** (con la quale si prevede che in simili casi l'Agenzia o il partecipante alla comunione possano promuovere incidente d' esecuzione ex art. 666 c.p.p.). Quanto al comma 10, viene disposta **una nuova e differente ripartizione dei proventi derivanti dalla vendita dei beni confiscati** che assicura un 20% alla stessa Agenzia, al fine sostenere lo sviluppo delle proprie attività istituzionali. Ancora, si prevede la possibilità di destinare alla vendita, con divieto di cessione per un periodo non inferiore ad un anno, o di distruggere, i beni mobili confiscati non utilizzabili dalla stessa Agenzia, né dagli altri enti o dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco per esigenze del soccorso pubblico (art. 48 nuovo comma *12-ter*). Da ultimo, si prevede che i beni sequestrati e confiscati che rimasti invenduti dopo tre anni dall'avvio della procedura, siano mantenuti al patrimonio dello Stato, con provvedimento dell'Agenzia, alla quale resta peraltro affidata la gestione (art. 48 nuovo comma *15-quater*).

[1] Dubbi circa la costituzionalità del d.l. n. 113/2018 sono stati sollevati con riferimento sia alla insussistenza dei requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 co. 2 Cost., sia a quanto disposto dagli artt. 10 co. 2 e 117 co. 1 Cost. A tal proposito si rimanda, per un approfondimento a: ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018; ASGI, *Decreto 113/2018: il parere del prof. Alessandro Pace*, 22 ottobre 2018; ASGI, *Protezione umanitaria e conseguenze del D.L. 113/2018: le osservazioni dell'ASGI*, 15 ottobre 2018.

[2] Per una dettagliata analisi delle novità introdotte in tema di centri per la detenzione amministrativa dal d.l. 13/2017, si rimanda a L. Maserà, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconfortanti novità del Decreto Minniti*, in questa *Rivista*, fasc. 3/2017, p. 278 ss.

[3] *Ibidem*.

[4] Garante Nazionale dei diritti detenute o private della libertà personale (Presidente: M. Palma, componenti: D. de Robert, E. Rossi), *Relazione al Parlamento 2018*, presentata il 15 giugno 2018.

[5] La relazione illustrativa del disegno di legge afferma che "*la norma è in linea con la direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 in materia di rimpatri che non esclude che il trattenimento dei cittadini di Paesi terzi possa essere disposto in luoghi diversi da quelli all'uopo destinati, atteso che il considerando n. 17 e l'articolo 16 della citata Direttiva prevedono che il trattenimento debba avvenire "di norma" presso gli appositi centri di permanenza temporanea, non escludendo pertanto possibili luoghi idonei alternativi*".

[6] Su questo argomento si segnalano: C. Forte, *Il Decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.S.P.O. Urbano. Da una governance multilivello il rischio di una... "repressione multilivello"*, in questa *Rivista*, fasc. 5/2017, p. 175 ss.; C. Ruga Riva, *Il D.L. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in questa *Rivista*, fasc. 3/2017, p. 272 ss.

[7] Torna, sostanzialmente, in vita il testo dell'art. 1 del d.lgs. 66 del 1948, previgente alla citata depenalizzazione del 1999. A fini di coordinamento, viene abrogato dall'art. 25 anche l'art. 1-bis dello stesso decreto legislativo, che puniva le medesime condotte a titolo di illecito amministrativo.