



18 giugno 2019 | Stefano Zirulia

## DECRETO SICUREZZA-BIS: NOVITÀ E PROFILI CRITICI

### Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, recante Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (G.U. n. 138 del 14 giugno 2019)

Per leggere il testo del decreto legge n. 53/2019, [clicca qui](#)

1. Il 15 giugno 2019 è entrato in vigore il decreto legge n. 53/2019, noto alle cronache come “**decreto sicurezza-bis**” in ragione della sua ideale continuità con il [decreto legge n. 113/2018 \(conv. con modif. in legge n. 132/2018\)](#), pure recante misure in materia di immigrazione e sicurezza pubblica, a sua volta noto come “decreto Salvini”. Il testo è ora all’esame del Parlamento per la conversione in legge entro il termine di sessanta giorni.

Numerose le novità introdotte, riconducibili a tre fondamentali pilastri, corrispondenti ai capi in cui è suddiviso il decreto: **contrasto all’immigrazione illegale, ordine e sicurezza pubblica** (capo I); **potenziamento dell’efficacia dell’azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza** (capo II); **contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive** (capo III). Prima di procedere all’illustrazione dei rispettivi contenuti, occorre peraltro soffermare brevemente l’attenzione sui presupposti individuati dal Governo a sostegno dell’intervento riformatore in esame.

2. In linea con quanto previsto dall’art. 15 della legge n. 400 del 1988, il preambolo del decreto illustra i presupposti giustificativi dell’intervento normativo, esplicitando cioè le **ragioni di straordinaria necessità e urgenza** che legittimano, ai sensi dell’art. 77 Cost., la deroga al principio del monopolio parlamentare della funzione legislativa. Vengono anzitutto indicate ragioni attinenti alle politiche migratorie, con riferimento alle necessità di “contrastare prassi elusive della normativa internazionale e delle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, attribuite dall’ordinamento vigente al Ministro dell’Interno”; “rafforzare il coordinamento investigativo in materia di reati connessi all’immigrazione clandestina”; “potenziare l’efficacia delle disposizioni in materia di rimpatri”. In secondo luogo, si evidenzia la necessità di “interventi per l’eliminazione dell’arretrato relativo all’esecuzione di provvedimenti di condanna penale divenuti definitivi”. Ancora, si adducono ragioni attinenti al rafforzamento delle misure volte a garantire il “regolare e pacifico svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico”; ad assicurare i “livelli di sicurezza necessari per lo svolgimento dell’Universiade di Napoli 2019”; a contrastare “fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive”.

Pur senza entrare nel merito delle scelte politiche effettuate dal Governo, non passano inosservati alcuni **profili di criticità**. Analogamente a quanto è stato osservato rispetto decreto n. 113/2018[1], anche questo nuovo intervento risulta ispirato da **finalità tra loro eterogenee**, tenute insieme soltanto da **generici riferimenti all’ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica**, che proprio per la loro intrinseca vaghezza **non soddisfano i requisiti di specificità ed omogeneità** stabiliti per la decretazione d’urgenza dall’art. 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988. Sebbene tale previsione, possedendo lo stesso rango del decreto legge, non possa costituirne parametro di legittimità in senso stretto, nondimeno la Corte Costituzionale ha posto in evidenza la sua **rilevanza nell’ambito del sindacato sui presupposti fattuali di straordinaria necessità ed urgenza ex art. 77 Cost.**: la sussistenza di questi ultimi, infatti, deve essere verificata rispetto alla ratio unitaria del decreto legge, ossia alla luce della sua proiezione finalistica a fronteggiare situazioni la cui ricorrenza soltanto giustifica l’eccezionale potere governativo di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione del Parlamento ([C. cost. n. 22/2012](#), considerato in diritto n. 3.3).

Ebbene, appare oggettivamente difficile sostenere che, rispetto alle menzionate generiche finalità di tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico, il Governo si trovasse nella necessità di adottare misure talmente urgenti da risultare incompatibili con il normale svolgimento dell’iter legislativo parlamentare. Lo confermano, anzitutto (e paradossalmente), **le stesse parole pronunciate dal Ministro dell’Interno proponente**, il quale, in sede di conferenza stampa immediatamente successiva al Consiglio dei Ministri che ha approvato il decreto ([clicca qui per accedere al video](#)), ha evidenziato che, sulla base dei dati in possesso al Viminale, si registra attualmente un’importante riduzione degli sbarchi di stranieri irregolari, delle richieste di asilo politico, e delle presenze nei centri per l’immigrazione sul territorio. Lo confermano, inoltre, **i dati dello stesso Ministero dell’Interno sulla diminuzione dei reati che normalmente destano allarme sociale** (quali furti, rapine e omicidi); dati che allineano il nostro paese alle statistiche dei Paesi europei comunemente ritenuti sicuri[2].

Il decreto in esame appare dunque adottato in un contesto nel quale **si fatica davvero a ravvisare gli indici fattuali di quel deficit di “sicurezza” e “ordine pubblico”** che il preambolo individua quale ratio giustificatrice dell’intervento, e che soli potrebbero giustificare la posticipazione dell’intervento parlamentare alla fase della conversione in legge. Senza contare il rischio – già concretizzatosi nel caso del decreto n. 113/2018 – che il ruolo del Parlamento si riduca un mero voto di fiducia, con il risultato ultimo di **azzerare completamente il dibattito politico attorno ad interventi normativi destinati ad incidere profondamente sui diritti fondamentali**.

Alla luce di quanto osservato, in conclusione, appare **prospettabile una questione di legittimità costituzionale** del decreto in esame per violazione dei requisiti di legittimità della decretazione d’urgenza fissati dall’art. 77 Cost.; e ciò, si badi, **a prescindere dall’eventuale tempestiva conversione in legge**, atteso che su quest’ultima si trasferirebbe l’illegittimità del decreto, sub specie di vizio in procedendo ([C. cost. n. 171/2007](#), considerato in diritto n. 5).

3. Passando all’illustrazione dei contenuti del decreto, il **capo I** racchiude, anzitutto, una serie di previsioni finalizzate al **contrasto dell’immigrazione irregolare**.

A tal fine **l'art. 1 modifica l'art. 11 del T.U. immigrazione**, disposizione quest'ultima recante misure sui controlli alle frontiere, introducendo il seguente nuovo **comma 1-ter**:

“Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri.”

La norma **conferisce al Ministro dell'Interno** – di concerto con i Ministri della difesa e dei trasporti, e informato (ma non “sentito”), il Presidente del Consiglio – **il potere di emanare provvedimenti volti a vietare o limitare l'ingresso, il transito o la permanenza nelle acque territoriali di navi** (escluse quelle militari o in servizio governativo non commerciale), laddove ricorrono **due ordini di presupposti alternativi**: i) “motivi di ordine e sicurezza pubblica”; ii) concretizzazione delle condizioni di cui all'art. 19, comma 2, lett. g) della Convenzione di Montego Bay, norma che a sua volta individua, quale ipotesi di passaggio non inoffensivo (o “pregiudizievole”) di nave straniera nelle acque territoriali, il caso in cui tale nave effettui “il carico o lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero”[3].

La formulazione del nuovo comma 1-ter **richiama** almeno in parte **testualmente i contenuti delle direttive recentemente emanate dal Ministro dell'Interno nell'ambito della c.d. politica dei “porti chiusi”**. Si tratta dei discussi provvedimenti che, proprio invocando l'esigenza di ordinata gestione dei flussi migratori, nonché quella correlata di impedire passaggi di navi pregiudizievoli ai sensi del diritto del mare, avevano istruito le autorità incaricate della sorveglianza delle frontiere marittime nel senso di negare l'ingresso a chiunque avesse svolto «un'attività di soccorso [...] con modalità improprie, in violazione della normativa internazionale sul diritto del mare e, quindi, pregiudizievole per il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero in quanto finalizzata all'ingresso di persone in violazione delle leggi di immigrazione»[4]. A questa prima direttiva di portata “generale” avevano fatto seguito ulteriori direttive aventi ad oggetto l'operato di singole ONG, ritenute responsabili di condotte descritte in termini di “possibile strumentalizzazione degli obblighi internazionali in materia di search and rescue”[5]; o ancora di “cooperazione ‘mediata’ che, di fatto, incentiva gli attraversamenti via mare di cittadini stranieri non in regola con il permesso di soggiorno e ne favorisce obiettivamente l'ingresso irregolare sul territorio nazionale”[6].

Come è noto, peraltro, la c.d. politica dei “porti chiusi” è stata oggetto di severe **critiche da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani**. In particolare, una **lettera del 15 maggio 2019** firmata da cinque Special Rapporteur ha evidenziato la sua radicale **incompatibilità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR sul diritto internazionale del mare**, nonché con il **principio del non-refoulement**. La progressiva inibizione delle attività di soccorso prestate dalle ONG e da altre navi private nel Mediterraneo centrale, infatti, comporta gravissimi rischi per i diritti fondamentali dei migranti, destinati in misura statisticamente sempre maggiore a **perdere la vita in un naufragio** oppure ad essere **recuperati dalla Guardia costiera libica e ricondotti in un Paese dove le detenzioni arbitrarie, la tortura e le violenze sessuali rappresentano una tragica quotidianità**.

Tanto premesso, è evidente che **gli stessi profili di illegittimità ravvisabili nelle ricordate direttive potranno viziare, oggi, i divieti ministeriali che verranno adottati ai sensi del novellato art. 11-ter del T.U. immigrazione**. L'esistenza di una cornice giuridica di rango primario non cambia, evidentemente, il sistema delle fonti sovranazionali (ratificate dall'Italia) all'interno del quale tali provvedimenti si inseriscono. Anzi, paradossalmente, la presenza di un espresso riferimento al necessario “rispetto degli obblighi internazionali” renderà più agevole il sindacato per **violazione di legge**, con eventuale annullamento o disapplicazione in sede giurisdizionale.

La questione è al centro delle cronache proprio nelle ore in cui scriviamo. Immediatamente dopo l'entrata in vigore del decreto, nella giornata di sabato 15 giugno, è stato infatti **firmato il primo divieto di ingresso**, poi **notificato alla nave Sea Watch 3**, appartenente all'ONG tedesca Sea Watch e battente bandiera olandese. Attualmente la nave risulta ferma al largo di Lampedusa, con a bordo oltre 40 persone salvate in acque internazionali.

**4.** A corredo dei poteri ministeriali appena illustrati, **l'art. 2 del decreto sicurezza-bis** introduce specifiche sanzioni nei confronti dei trasgressori dei divieti di ingresso, transito e sosta. La disposizione **interviene sull'art. 12 del T.U. imm.**, ossia la fattispecie incriminatrice del c.d. favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, introducendovi un **nuovo comma 6-bis**, di cui si riporta di seguito il testo:

“6-bis. Salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale e i divieti e le limitazioni eventualmente disposti ai sensi dell'articolo 11, comma 1-ter. In caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane, notificato al comandante e, ove possibile, all'armatore e al proprietario della nave, si applica a ciascuno di essi, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 50.000. In caso di reiterazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, si applica altresì la sanzione accessoria della confisca della nave, procedendo immediatamente a sequestro cautelare. All'irrogazione delle sanzioni, accertate dagli organi addetti al controllo, provvede il prefetto territorialmente competente. Si osservano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, ad eccezione dei commi quarto, quinto e sesto dell'articolo 8-bis.”

Nei confronti del comandante, dell'armatore e del proprietario della nave è prevista, anzitutto, una **sanzione amministrativa pecuniaria da 10 mila a 50 mila euro** ciascuno. In assenza di diversa previsione, l'importo deve essere commisurato in base ai criteri generali (art. 11 l. 689/1988) che prescrivono avere riguardo “alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche”. Trova inoltre applicazione, in assenza di disposizioni di segno contrario, la disciplina del **pagamento in misura ridotta** di cui all'art. 16 l. 689/1981.

È inoltre prevista la sanzione accessoria della **confisca della nave**, sebbene **solo in caso di “reiterazione con l'utilizzo della medesima nave”**, con **immediato sequestro amministrativo**. Si applicano, in assenza di ulteriori specificazioni, le regole generali sul sequestro cautelare e la confisca amministrativa di cui agli artt. 13, 19 e 20 della legge n. 689/1981.

È invece espressamente **esclusa l'applicazione dell'art. 8-bis commi 4, 5 e 6 della stessa legge n. 689/1981**. Ne deriva un **trattamento sanzionatorio più severo** di quello generale, sotto tre profili: i) è escluso che le trasgressioni commesse in tempi ravvicinati possano essere considerate unitariamente (comma 4); ii) è escluso che gli effetti della reiterazione non si applichino

nei casi di pagamento in misura ridotta (comma 5); iii) è escluso che gli effetti della reiterazione possano essere sospesi finché il provvedimento che accerta la violazione precedente sia divenuto definitivo (comma 6).

Sempre con riferimento alla normativa generale in materia di sanzioni amministrative, vengono in rilievo le **cause di esclusione della responsabilità di cui all'art. 4 l. 689/1988**. La norma ribadisce quanto già si può evincere dai principi generali, ossia che non risponde della violazione "chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa". Trattasi di una serie di condizioni che, come dimostra la prassi giudiziaria relativa all'art. 12 T.U. imm., sono suscettibili di presentarsi con altissima frequenza nella materia in esame. Cominciando dall'**adempimento di un dovere**, vengono in rilievo le norme di diritto internazionale (in primis l'art. 98 della Convenzione di Montego Bay e l'art. 10 della Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo) che obbligano il comandante della nave a salvare le persone in pericolo ed a condurle, senza esporli ad ulteriori rischi, presso un place of safety, ossia un luogo dove il rispetto dei diritti fondamentali è garantito[7]. Nella casistica è venuto altresì in rilievo lo **stato di necessità**, che ha portato i giudici ad escludere la responsabilità dei soccorritori ed allo stesso tempo affermare quella degli scafisti veri e propri, i quali avevano deliberatamente posto i migranti su un'imbarcazione inadatta a compiere l'ultima parte della traversata, strumentalizzando così l'attività di soccorso e pertanto dovendo rispondere dell'ingresso irregolare secondo lo schema dell'autorità mediata[8]. Da ultimo, perfino la **legittima difesa** è stata riconosciuta in capo ad alcuni migranti che si erano ribellati alla decisione del comandante, presa sulla base delle indicazioni del centro di coordinamento marittimo italiano, di ricondurli in Libia, esponendoli così al pericolo attuale di offese ingiuste per la vita e l'integrità fisica[9]. Conviene peraltro evidenziare, a conclusione di questa breve rassegna, che, laddove sussistano i presupposti delle indicate cause di giustificazione, sarà la stessa "tipicità" della violazione amministrativa a venire meno, dovendosi infatti in tal caso considerare illegittimo, per le ragioni sopra illustrate (violazione del non-refoulement e degli obblighi internazionali di diritto del mare), il provvedimento ministeriale di divieto di ingresso che ne ha costituito il presupposto.

5. Un'attenzione a sé merita la clausola "**salve le sanzioni penali quando il fatto costituisca reato**", che precede l'enucleazione delle sanzioni amministrative poc'anzi illustrate. Tale disposizione potrebbe essere interpretata sia come clausola di riserva, volta cioè ad escludere l'applicabilità dell'illecito amministrativo quando sussistono i presupposti di un reato (verosimilmente, quello di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare ex art. 12 T.U. imm.); sia, al contrario, come clausola che sancisce l'applicabilità congiunta delle sanzioni amministrative e penali, in deroga al principio di specialità di cui all'art. 9 della legge n. 689/1981. È verosimile che quest'ultima sia la soluzione ermeneutica corretta, alla luce tanto della volontà del legislatore (che è quella arricchire il ventaglio degli strumenti di contrasto agli ingressi irregolari, e non certo di depenalizzare alcune condotte), quanto della formulazione letterale della norma, sensibilmente diversa dalle classiche clausole di sussidiarietà ("salvo che il fatto costituisca reato"). **L'obiettivo della disposizione sembrerebbe dunque quello di assicurare la congiunta applicazione delle sanzioni amministrative e penali**, laddove ne ricorrano i rispettivi presupposti. Senonché, se vediamo correttamente, **tale duplicazione sanzionatoria si porrebbe in conflitto con il divieto di bis in idem**, sancito dall'art. 649 c.p.p., nonché, e per quanto maggiormente rileva in questa sede, dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'art. 4 Prot. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sebbene la complessità del tema meriti senz'altro un'attenzione maggiore di quella che è possibile dedicarle in questo primo commento, pare comunque possibile fornirne un primo inquadramento.

Il nodo centrale della questione riguarda la **natura delle nuove sanzioni** introdotte per i trasgressori del divieto di ingresso, transito o permanenza nelle acque territoriali. Come è noto, infatti, anche quando il legislatore opta espressamente per la natura "amministrativa" di un illecito (come nel caso che ci occupa), ciò non preclude che l'interprete debba – ricorrendone i presupposti – procedere alla sua **riqualificazione in senso penale**. Ciò accadrà, in particolare, ogniqualvolta l'interprete ritenga, sulla scorta dei **criteri enucleati dalla Corte di Strasburgo a partire dal celebre caso Engels**, che l'illecito abbia **finalità punitiva e/o la relativa sanzione, anche se pecuniaria, si connoti per la sua gravità, sub specie di importanza del relativo sacrificio economico**[10]. Ebbene, ci pare che entrambe tali condizioni siano integrate rispetto alle sanzioni introdotte dal decreto sicurezza-bis, le quali non risultano connotate da finalità riparative o esclusivamente preventive (la prevenzione, tutt'al più, appare perseguita attraverso la deterrenza, come normalmente accade per gli illeciti penali); ed al contempo prevedono pene di importo significativamente superiore a quanto di regola previsto per le sanzioni (autenticamente) amministrative (cfr. l'art. 10 della l. 689/1988, secondo cui "la sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a euro 10 e non superiore a euro 15.000").

Se tali conclusioni sono corrette – ossia se le sanzioni previste dall'art. 2 del decreto (rectius, dal nuovo comma 6-bis dell'art. 12 T.U. imm.) hanno natura penale al pari di quelle previste dall'art. 12 commi 1, 3-bis e 3-ter – ne deriva che, a fronte del medesimo fatto storico (l'ingresso, il transito o la permanenza nelle acque territoriali, considerato non inoffensivo in ragione della presenza di stranieri irregolari), **non appena il procedimento per l'applicazione di una di tali sanzioni sarà divenuto definitivo, l'inizio o la prosecuzione dell'altro saranno incompatibili con il divieto di bis in idem**[11].

Ciò – si badi – **anche nel caso in cui il primo procedimento si sia concluso con l'esclusione della responsabilità** (ad esempio in ragione della sussistenza delle cause di giustificazione di cui si è detto), il divieto di bis in idem essendo infatti finalizzato a tutelare il diritto fondamentale a non essere giudicati (e non soltanto puniti) due volte per le stesse condotte. Concludendo sul punto, la possibilità di cumulo tra le sanzioni – ossia l'obiettivo che testualmente sembrerebbe perseguire il legislatore – appare in salita e comunque difficilmente compatibile con i principi generali.

6. Proseguendo nella disamina delle disposizioni del decreto dedicate al contrasto dell'immigrazione irregolare, vengono in rilievo le modifiche apportate dall'art. 3 all'**art. 51 c.p.p.: la competenza delle procure distrettuali**, finora prevista soltanto per i reati di associazione finalizzata a commettere le ipotesi aggravate di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare di cui ai commi 3 e 3-ter dell'art. 12 T.U. imm., viene ora **estesa anche ai casi di associazione finalizzata a commettere la fattispecie "base" di cui al comma 1 dello stesso art. 12** (integrata, come è noto, dalla mera realizzazione di atti diretti a procurare l'ingresso irregolare). Per effetto della stessa modifica, nell'ambito delle indagini per il reato associativo in questione sarà possibile disporre **intercettazioni** ex art. 266 co. 2-bis c.p.p.

L'art. 4 del decreto, infine, anche nella prospettiva di potenziare le "attività di contrasto del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina", autorizza una spesa complessiva di 3 milioni di euro, spalmata nel triennio 2019-2021, al fine di implementare l'utilizzo dello strumento investigativo delle operazioni di polizia sotto copertura ex art. 9 della legge n. 146/2006.

7. Rimanendo nell'ambito del capo I del decreto, si rinvengono una serie di norme in materia di sicurezza e ordine pubblico. Con l'art. 6 vengono anzitutto **inasprite le pene previste dalla c.d. legge Reale per chi utilizza caschi protettivi o qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in occasione di manifestazioni** (l. n. 152/1975, art. 5, secondo periodo): l'arresto passa dalla cornice "da uno a due anni" a quella "da due a tre anni"; l'ammenda, che continua ad applicarsi congiuntamente all'arresto, passa dalla cornice "da 1000 a 2000 euro" a quella "da 2000 a 6000 euro".

Sempre ai sensi dell'art. 6 del decreto, viene introdotto nella legge Reale un nuovo articolo 5-bis, che prevede una **fattispecie delittuosa punita con la reclusione da uno a quattro anni** nei confronti di "chiunque, nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lancia o utilizza illegittimamente, in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone o l'integrità delle cose, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere". La fattispecie si applica "salvo che il fatto costituisca più grave reato e fuori dai casi di cui agli articoli 6-bis e 6-ter della legge 13 dicembre 1989, n. 401" (si tratta, rispettivamente, dei delitti di "lancio di materiale pericoloso, scavalco e invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive" e "possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive"). Sorgono **dubbi in merito al rispetto del principio della riserva di codice** (peraltro di rango ordinario), posto che la nuova fattispecie è inserita all'interno di una legge che non disciplina in maniera organica la materia dell'ordine pubblico (cfr. art. 3-bis c.p.).

8. L'art. 7 del decreto introduce una serie di **modifiche al codice penale**, accomunate dalla finalità di **inasprire il trattamento sanzionatorio di fatti già previsti come reato allorché siano commessi nel contesto di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico**.

In particolare, l'**aggravante ad effetto comune prevista dall'art. 339 co. 1 c.p.** per i casi in cui i reati di cui agli artt. 336, 337 e 338 (violenza, minaccia, resistenza a pubblico ufficiale o a corpo politico, amministrativo o giudiziario) siano commessi con determinate modalità (armi, persona travisata ecc.) viene estesa ai casi in cui gli stessi reati siano commessi "nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico".

Al reato di **interruzione di ufficio o servizio pubblico (art. 340)** viene aggiunta un'ipotesi aggravata attraverso l'introduzione del seguente secondo comma: "Quando la condotta di cui al primo comma è posta in essere nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, si applica la reclusione fino a due anni".

Ancora, l'**aggravante ad effetto comune** prevista per i casi in cui il **delitto di devastazione e saccheggio (art. 419 co. 2 c.p.)** sia commesso con determinate modalità, viene estesa ai casi in cui lo stesso è commesso "nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico".

Infine vengono apportate analoghe modifiche al **delitto di danneggiamento (art. 635 c.p.)**: l'**ipotesi in cui il fatto sia commesso** "nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico" viene espunta dalla fattispecie base di cui al comma 1 ed ricollocata, con **pena significativamente superiore** (da uno a cinque anni, anziché da sei mesi a tre anni), nel **nuovo comma 2**. A tale ipotesi viene estesa la previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 635 c.p., che subordina la concessione della sospensione condizionale all'eliminazione delle conseguenze del reato o alla prestazione di lavori di pubblica utilità.

Nel complesso, questo **sotto-pacchetto di disposizioni** anti-riots si connota per un surplus di afflittività, rispetto ai fatti di reato commessi nel corso di manifestazioni, di cui obiettivamente si fatica ad individuare una ratio politico-criminale diversa dal valore meramente simbolico. Invero, proprio con riferimento alle condotte illecite realizzate nell'ambito di manifestazioni, **il codice penale prevedeva già un arsenale sanzionatorio particolarmente robusto**, rispetto al quale anzi si sono resi necessari interventi correttivi da parte della giurisprudenza di legittimità, tesi a ricondurlo nel solco costituzionale tracciato dai **principi di offensività e proporzionalità**<sup>[12]</sup>. Proprio mentre le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza sovranazionale cercano di orientare gli Stati verso una maggiore mitezza nel calibrare le risposte sanzionatorie alle manifestazioni di dissenso, persino quando si tratti di iniziative non formalmente autorizzate<sup>[13]</sup>, il legislatore italiano imbocca la strada di senso contrario, imprimendo **un giro di vite dal retrogusto autoritario** che non riesce a svincolarsi dalla vetusta idea della somministrazione di più pena carceraria come soluzione dei conflitti sociali.

9. Il **capo II** del decreto racchiude una serie di disposizioni accomunate, nell'intento del legislatore, dalla finalità di "potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza". Per quanto specificamente rileva in materie penalistiche e affini, si segnalano anzitutto le "misure straordinarie per l'eliminazione dell'arretrato relativo all'esecuzione delle sentenze penali di condanna definitive" (art. 8). Si tratta di un "programma di interventi, temporaneo ed eccezionale, finalizzato ad eliminare, anche mediante l'uso di strumenti telematici, l'arretrato relativo ai procedimenti di esecuzione delle sentenze di penali di condanna"; a tal fine viene **autorizzata l'assunzione, da parte del Ministero della giustizia, di un contingente fino ad 800 unità di personale amministrativo**, con contratti a tempo determinato di durata annuale.

Il successivo art. 9, rubricato "Rifissazione e proroga di termini in materia di protezione di dati personali e intercettazioni", dispone la "ripresa vigenza" dell'abrogato art. 57 del d.lgs. n. 196/2003; nonché la rimodulazione delle discipline transitorie di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 216/2017 in materia di intercettazioni.

10. L'**ultimo capo** del decreto riguarda, come anticipato, il "contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive". Si tratta di un corposo insieme di disposizioni che intervengono tanto sul fronte della prevenzione quanto su quello della repressione dei fenomeni in questione. Nel prosieguo ci limiteremo a segnalare le **novità principali**, in attesa di ospitare un commento organico che possa rendere conto in maniera esaustiva della portata riformatrice dell'intervento.

L'**art. 13** del decreto introduce una serie di modifiche alla legge n. 401/1989 (recante, tra l'altro, disposizioni per la "tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive"). Viene anzitutto riscritta la disciplina dei presupposti del **DASPO** (art. 6, co. 1 l. 401/1989), accompagnata dall'aumento della durata dei divieti e delle prescrizioni, nonché dalla facoltà per il questore di applicare, congiuntamente, anche le **misure di prevenzione** di cui all'art. 3, comma 4 del d.lgs. n. 159/2011 (c.d. codice antimafia). La disciplina del DASPO viene altresì estesa ai casi in cui i reati di violenza e resistenza di cui agli articoli 336, 337 c.p., nonché quello di lesioni personali ex art. 583-quater c.p., vengano commessi nei confronti degli arbitri e dei loro assistenti.

L'**art. 14** modifica l'art. 77 del c.d. codice antimafia estendendo le ipotesi speciali di fermo al di fuori dei limiti di cui all'art. 384 c.p.p. anche a "coloro che risultino gravemente indiziati di un delitto commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive".

L'art. 15 modifica l'art. 10 del d.l. 20.2.2017, n. 14 (conv. con modif. in l. n. 48/2017), recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", **eliminando le disposizioni di cui ai commi 6-ter e 6-quater che**, per taluni reati con arresto obbligatorio o facoltativo, **prevedevano la temporaneità della c.d. flagranza differita** (ossia l'estensione dello stato di "quasi-flagranza" ex art. 382 c.p.p. anche a "colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto"). Tale peculiare regime di flagranza diventa dunque permanente, limitatamente alle ipotesi ivi previste.

L'art. 16 introduce nell'art. 61 c.p. la seguente **nuova aggravante comune**: "11-speties) L'aver commesso il fatto in occasione o a causa di manifestazioni sportive o durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni". Inoltre, la stessa norma interviene sull'**art. 131-bis c.p. escludendo che possa ravvisarsi la particolare tenuità del fatto rispetto ai delitti** puniti con pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, **commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive**.

Infine, l'art. 17 ritocca la configurazione dell'illecito amministrativo di "**bagarinaggio**" (art. 1-sexies d.l. n. 28/2003, conv. con modif. in l. n. 88/2003) e soprattutto ne dispone **l'estensione agli enti rientranti nell'ambito di applicazione della legge n. 231/2001** (attraverso il rinvio all'art. 1, co. 2 della stessa legge).

[1] Corsi C., Profili di illegittimità costituzionale, in Curi F., Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con modif. in legge 1 dicembre 2018, n. 132, Pacini Giuridica, 2019, p. 3.

[2] Si veda l'elaborazione dei dati del Ministero dell'Interno nel 1° Rapporto sulla Filiera della Sicurezza in Italia, 2018, a cura del Censis, pp. 7-13 (scaricabile previa registrazione su [www.censis.it](http://www.censis.it); [clicca qui](#) per il comunicato stampa).

[3] [Clicca qui](#) per accedere al testo della Convenzione allegato alla legge di ratifica n. 689/1994.

[4] La citazione è dalla [Direttiva del 18 marzo 2019](#). Di analogo tenore le direttive successive citate nel prosieguo.

[5] [Direttiva 4 aprile 2019](#); [Direttiva 15 maggio 2019](#).

[6] [Direttiva 15 aprile 2019](#).

[7] Trib. Agrigento, 15.2.2010, Schmidt, in Corr. Merito, 2010, p. 534.

[8] [Cass. pen., sez. I, 28.2.2014, n. 14510](#), in questa Rivista, con nota di Giliberto.

[9] [GIP Trapani, 3.6.2019](#), in [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

[10] Cfr. Masera L., La nozione costituzionale di materia penale, Giappichelli, 2018, p. 82-83, al quale si rinvia anche per una compiuta disamina dei criteri Engels. In tema v. anche Mazzacuva F., Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico, Giappichelli, 2018.

[11] Il giudice potrebbe, invero, ritenere che il divieto non operi in ragione della "stretta connessione temporale e sostanziale dei procedimenti". La portata applicativa di tale requisito, tuttavia, non risulta ancora compiutamente chiarita. Per un inquadramento del tema aggiornato agli ultimi importanti sviluppi della giurisprudenza europea e nazionale, cfr. Galluccio A., [La grande sezione della Corte di Giustizia si pronuncia sulle attese questioni pregiudiziali in materia di bis in idem](#)", in questa Rivista, 21 marzo 2018, nonché i contributi correlati.

[12] Cfr. in particolare [Cass. pen., sez. VI, 6 maggio 2014, n. 37367](#), in questa Rivista, che ha fornito un'interpretazione restrittiva della fattispecie di devastazione e saccheggio ed ha censurato la condanna di merito in relazione alla mancata concessione dell'attenuante della "suggerimento di folla in tumulto" (art. 62, n. 3 c.p.).

[13] Cfr., da ultimo, [C. eur. dir. uomo, 30 aprile 2019, Elvira Dmitriyeva c. Russia](#).