



IL DECRETO SICUREZZA-BIS (*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*).

Il 5 agosto 2019 il Senato ha dato il via libera al voto di fiducia che il Governo aveva posto sul cosiddetto “decreto sicurezza bis”, l’eterogenea riforma su soccorso in mare e ordine pubblico approvata dall’esecutivo il 15 giugno. La norma era stata approvata dalla camera il 24 luglio e doveva essere tramutata in legge entro il 13 agosto.

La fiducia è passata in serata con 160 voti favorevoli, 57 contrari e 21 astenuti.

Voti a favore quelli della Lega e Movimento 5 stelle, mentre si sono astenuti Fratelli d’Italia e Forza Italia.

Il nome usato, “decreto sicurezza bis”, non è un caso, ma una precisa scelta politica volta ad evidenziare la continuità di questo intervento normativo con il decreto legge n. 113/2018, c.d. “Decreto sicurezza (o Salvini)”.

Il testo si compone di 18 articoli, suddivisi in tre capi che costituiscono, idealmente i tre pilastri normativi toccati dalle modifiche introdotte:

- 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).

Nel preambolo del decreto vengono esplicitate quelle che dovrebbero essere – l’uso del condizionale non è un caso- le ragioni di straordinaria necessità e urgenza che legittimerebbero, ai sensi dell’art. 77 Cost., la deroga al principio della funzione legislativa del Parlamento.

Vengono indicate ragioni attinenti alle politiche migratorie: 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”*.

Si evidenzia, poi, la necessità di *“interventi per l’eliminazione dell’arretrato relativo all’esecuzione di provvedimenti di condanna penale divenuti definitivi”*.

Si indicano, infine, ragioni attinenti al rafforzamento delle misure che garantiscano 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”*.

Analogamente a quanto già a suo tempo osservato rispetto al decreto n. 113/2018, il Governo è intervenuto ancora in materie differenti tra loro, legandole insieme, formalmente, attraverso generici riferimenti all’ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica.



Proprio a causa di questa loro intrinseca vaghezza, i riferimenti indicati non soddisfano i requisiti di specificità ed omogeneità stabiliti per la decretazione d'urgenza dall'art. 15, comma 3 della legge n. 400 del 1998.

La Corte Costituzionale ha evidenziato che la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, infatti, deve essere verificata rispetto alla *ratio* unitaria del decreto legge, (C. cost. n. 22/2012) ossia alla luce della sua proiezione finalistica a fronteggiare situazioni la cui sola ricorrenza giustifica l'uso eccezionale di questo potere.

Per tale ragione, quindi, l'eterogeneità delle questioni affrontate con un solo decreto (di per se stessa illegittima) pone problemi di conformità al dettato costituzionale, in quanto, se dovrebbe essere semplice individuare una *ratio* unitaria in un decreto che tratta di una singola materia di legge, impossibile risulta individuare questa stessa *ratio* in uno strumento che tratta più materie, peraltro così diverse (immigrazione, DASPO, manifestazioni sportive).

Se anche una sola delle materie novellate con decreto sfugge a criteri di necessità ed urgenza, infatti, l'illegittimità che ne deriva si ripercuote sull'intero strumento normativo, determinando una illegittimità derivata che grava anche sulla legge di conversione.

Sorprendentemente, tutte le materie novellate dal Decreto sfuggono ai requisiti di necessità ed urgenza nel senso appena descritto.

In primo luogo, il fenomeno immigratorio in Italia non è in una fase emergenziale, né desta particolari preoccupazioni che possano incidere sulla sicurezza nazionale. L'immigrazione è fattispecie nota su cui si è normato da tempo e su cui il Legislatore è sempre intervenuto con legge ordinaria, data la delicatezza della materia ed i diritti ad essa sottesi.

A conferma della mancanza di necessità ed urgenza, basta leggere 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, 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.

A confermare ciò esistono 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 ritenuti sicuri.

Per cui, delle due l'una.

Sono vere le parole del Ministro, dunque, non vi è alcuna emergenza nel sistema immigratorio e penale, ergo, non sussistono le menzionate ragioni di necessità ed urgenza.

Oppure, il Ministro mentiva in conferenza stampa.

In entrambi i casi, la gravità del Decreto sicurezza bis è evidente.

Lo stesso dicasi per le norme relative alle "manifestazioni sportive", le quali, obiettivamente, tutto appaiono tranne che questioni sociali talmente urgenti e gravi da necessitare l'uso delle decretazione di urgenza.



In questo contesto diventa davvero faticoso 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 che, come già avvenuto nel caso del decreto n. 113/2018, il ruolo del Parlamento è stato ridotto ad un mero voto di fiducia, con il risultato di azzerare ancora e di nuovo il dibattito politico attorno ad interventi normativi destinati ad incidere profondamente sui diritti fondamentali delle persone straniere e dei cittadini italiani.

Il decreto sicurezza bis, infatti, è solo apparentemente un coacervo di norme apparentemente slegate le une dalle altre.

Per comprendere il reale filo conduttore che tiene insieme tutte le modifiche apportate occorre guardarlo da una prospettiva politica che parte dal Decreto Minniti, passa per il Decreto Sicurezza ed arriva al Sicurezza bis.

Associare così pericolosamente i concetti di ordine pubblico e sicurezza, come per primo ha fatto Minniti, all’immigrazione è stata solo la prova generale di ciò che Salvini sta ora ultimando.

Con Minniti si è assistito ad una prima diminuzione dei diritti degli individui stranieri, un esperimento necessario a tastare il polso della società civile.

La reazione ottenuta, purtroppo, ha evidenziato un fertile terreno su cui continuare ad operare, poiché, di fatto ed eccezion fatta per quella che è oggi una minoranza nel Paese, non c’è stata una levata di scudi a protezione dello Stato di diritto in cui il decreto Minniti stava aprendo una crepa.

Con il primo decreto sicurezza, il Governo giallo-verde si è inserito in quella crepa, criminalizzando ufficialmente la migrazione, perché generatrice di un senso di insicurezza eterodeterminato, diffuso ad arte, ma non reale.

L’opera non si è però conclusa così.

Complice un uso distorto della propaganda pubblica a mezzo social e giornali, si è accresciuta la percezione sociale dell’immigrato come un criminale da cui difendersi e si è veicolato il messaggio, non vero, di un assalto ai nostri confini da parte delle ONG, ree di salvare gente in mare.

Dietro la scure della necessità ed urgenza di salvare i confini nazionali dagli attacchi in corso, il decreto ha finito col criminalizzare la solidarietà e col limitare, con provvedimenti punitivi immotivatamente eccessivi, anche la libertà di manifestare, come vedremo.

Passando ad una prima, rapida analisi del contenuto del Decreto, il capo I racchiude, anzitutto, una serie di previsioni finalizzate al contrasto dell’immigrazione irregolare.

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.”

“**Informandone**” è la parola chiave.

La norma conferisce al Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della difesa e dei trasporti, 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), praticamente in autonomia, avendo solo il dovere di informare il Presidente del Consiglio, non anche di interpellarlo sulla questione. Nelle mani del Ministro dell'Interno si concentra quindi il potere di interdizione dell'accesso e del transito di navi che possano costituire minaccia per la sicurezza.

Si noti bene che la minaccia è una situazione giuridica potenziale, per cui si interviene per prevenirla senza però che ci sia, nell'immediatezza dell'intervento di prevenzione, l'assoluta certezza che poi si verifichi per davvero un danno.

Tradotto significa che la norma conferisce un potere discrezionale massimo al Ministro dell'interno, preventivo ed illimitato.

Tale previsione soggiace al concretizzarsi di due presupposti alternativi:

- 1) “motivi di ordine e sicurezza pubblica”;
- 2) Realizzazione 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”.

La formulazione del nuovo comma 1-ter riproduce i contenuti delle direttive emanate dal Ministro dell'Interno nell'ambito della c.d. politica dei “porti chiusi”, ossia quei 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».

A questa prima direttiva hanno fatto seguito ulteriori direttive aventi ad oggetto l'operato di singole ONG, ritenute responsabili di condotte qualificabili come “possibile strumentalizzazione degli obblighi internazionali in materia di *search and rescue*”, 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”.

Si tratta di quella stessa politica dei “porti chiusi” oggetto delle note critiche da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani che in 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*.

L'aver codificato in un testo normativo il contenuto di direttive interne ad un Ministero indica due dati.

Il primo. Se si è sentita l'urgenza di trasporre in un testo giuridico quelle direttive è perché, evidentemente, il contenuto di quei documenti necessitava di legittimazione normativa, per cui per tutto il tempo in cui si è agito nella loro osservanza, si è agito illegalmente.

E' doveroso chiarire, infatti, che nessuna direttiva interna può avere una efficacia superiore a qualsiasi legge dello Stato.

Le direttive interministeriali, di norma, dovrebbero servire a specificare agli addetti ai lavori l'applicazione pratica delle leggi, non a violare le medesime leggi.

Il secondo dato è che gli stessi profili di illegittimità ravvisabili nelle ricordate direttive, oggi costituiscono i vizi di legittimità dei 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 come può essere una legge ordinaria o una legge di conversione, non muta, infatti, il nostro sistema delle Fonti, in cui il diritto internazionale assume rango costituzionale in virtù di un rinvio perpetuo operabile tramite l'art. 10 della Costituzione, non a caso definito dalla dottrina internazionale “trasformatore permanente”.

Pertanto i principi di diritto internazionale sovranazionali restano fonti di rango sovranazionali rispetto alle leggi ordinarie.

Il rispetto delle Convenzioni internazionali, quindi, non può essere disatteso con legge ordinaria, il che, evidentemente, rende ulteriormente incostituzionale l'intero decreto sicurezza bis.

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.I., ossia la fattispecie incriminatrice del c.d. favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, introducendovi un nuovo comma 6-bis, il cui testo stabilisce che:

*“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.”

Sebbene la norma preveda l'applicazione alle regole generali sul sequestro cautelare e la confisca amministrativa di cui alla legge n. 689/1981, a cui rinvia, viene espressamente esclusa l'applicazione dell'art. 8-bis commi 4, 5 e 6 della stessa legge n. 689/1981.

Scelta non casuale, ma evidenza della volontà di prevedere un trattamento sanzionatorio più severo di quello generale, sotto tre profili:

- è escluso che le trasgressioni commesse in tempi ravvicinati possano essere considerate unitariamente (comma 4);
- è escluso che gli effetti della reiterazione non si applichino nei casi di pagamento in misura ridotta (comma 5);
- è escluso che gli effetti della reiterazione possano essere sospesi finché il provvedimento che accerta la violazione precedente sia divenuto definitivo (comma 6).

Un'attenzione a sé merita la clausola **“salve le sanzioni penali quando il fatto costituisca reato”**, richiamata dall'articolo di legge.

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. I.), 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.

Questa ultima pare essere la soluzione interpretativa più corretta, sia alla luce della volontà del legislatore che è senza dubbio quella arricchire il numero degli strumenti di contrasto agli ingressi irregolari e non certo di depenalizzare alcune condotte, quanto della formulazione letterale della norma, molto 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.

Tale duplicazione sanzionatoria, tuttavia, se confermata, collide, violandolo, il principio del *ne bis in idem*, sancito dall'art. 649 c.p.p., dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dall'art. 4 del Protocollo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed annoverato tra i Principi Generali riconosciuti dalle Nazioni Civili.

Detto principio prevede che nessuno possa essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato.



Il nodo centrale della questione riguarda la natura delle nuove sanzioni introdotte dal decreto sicurezza bis per i trasgressori del divieto di ingresso, transito o permanenza nelle acque territoriali.

La qualificazione giuridica di un atto o fatto illecito, infatti, non è immutabile.

Non è escluso a priori che la natura “amministrativa” di un illecito (come nel caso che ci occupa), ricorrendone i presupposti, non debba essere riqualificata in senso penale.

Sul punto la Corte di Giustizia di Strasburgo ha ritenuto applicabili i c.d. criteri *Engel*, elaborati in una vecchia decisione del 1976 e progressivamente affinati (da ultimo, con la decisione *Grande Stevens* contro Italia del 4 marzo 2014).

Al riguardo ha chiarito la CEDU che, al fine di verificare se un procedimento ha ad oggetto “accuse in materia penale” ai sensi della Convenzione stessa, si devono considerare tre diversi fattori.

Principalmente la qualificazione data dal sistema giuridico dello Stato convenuto all'illecito contestato. Tale indicazione tuttavia ha solo un valore formale e relativo, poiché la Corte deve supervisionare sulla correttezza di tale qualificazione alla luce degli altri fattori indicativi del carattere “penale” dell'accusa.

In secondo luogo va considerata la natura sostanziale dell'illecito commesso, vale a dire se si è di fronte ad una condotta in violazione di una norma che protegge il funzionamento di una determinata formazione sociale o se è invece preposta alla tutela *erga omnes* di beni giuridici della collettività, anche alla luce del denominatore comune delle rispettive legislazioni dei diversi Stati contraenti.

Va infine considerato il grado di severità della pena che rischia la persona interessata, poiché in una società di diritto appartengono alla sfera "penale" le privazioni della libertà personale suscettibili di essere imposte quali punizioni, eccezione fatta per quelle la cui natura, durata o modalità di esecuzione non possano causare un apprezzabile danno.

Le sanzioni introdotte dal decreto sicurezza-bis, prive di finalità riparative o esclusivamente preventive, 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, come sembrerebbe, quindi, le sanzioni previste dall'art. 2 del decreto (l nuovo comma 6-bis dell'art. 12 T.U.I) hanno natura penale al pari di quelle previste dall'art. 12 commi 1, 3-bis e 3-ter TUI, ne deriva che, a fronte del medesimo fatto storico, ossia 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.

Pertanto non sarà possibile procedere ad un cumulo tra le sanzioni, perché evidentemente in contrasto col principio del ne bis in idem.

Sempre nell'ambito del capo I del decreto, si rinvencono una serie di norme in materia di sicurezza e ordine pubblico.



La nuova legge aumenta la pena in determinati casi ed, in particolare, modifica il codice penale considerando aggravante la circostanza che le condotte vengano messe in atto durante le manifestazioni, modifica assai dubbia, perché in aperta violazione del rispetto del principio della riserva di codice, 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.).

Ciononostante, il decreto punisce più severamente i reati di «violenza o minaccia a pubblico ufficiale», di «interruzione di pubblico servizio» e di «devastazione e saccheggio». Inasprisce poi le pene anche per «oltraggio a pubblico ufficiale» e «oltraggio a un magistrato in udienza». Non è prevista più l'archiviazione per «lieve tenuità del fatto» per chi commette reati di violenza, oltraggio o resistenza a pubblico ufficiale.

Nel caso di 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”.

In pratica se pure dovesse venire lanciata una cannuccia, l'autore del gesto potrebbe ritrovarsi a giudizio con richiesta di pena aggravata.

L'art. 7 del decreto introduce ulteriori modifiche al codice penale, sempre in tema di aggravanti.

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, ossia 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 c.p.) 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 e 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, ciò che caratterizza questo sotto-pacchetto di disposizioni è una eccezionale condizione di afflittività, rispetto ai fatti di reato commessi nel corso di manifestazioni, di cui si fatica ad individuare una ratio politico-criminale diversa dal voler, di fatto, da un lato scoraggiare ogni aggregazione pubblica e dall'altro potenziare i poteri di polizia.

Con riferimento alle condotte illecite realizzate nell'ambito di manifestazioni, infatti, il codice penale prevedeva già un arsenale sanzionatorio particolarmente robusto, tanto da rendere necessari interventi correttivi e mitigatori da parte della giurisprudenza di legittimità, volti a ricondurlo nel solco costituzionale tracciato dai principi di offensività e proporzionalità.

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, il legislatore italiano imbocca la strada opposta.

Mina le fondamenta dello Stato di diritto, marcando un giro di vite dal retrogusto autoritario che non riesce a svincolarsi dalla orribile sensazione di uno studiato ritorno a quel passato in cui la somministrazione di **più pena carceraria** era la soluzione dei conflitti sociali.

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, troviamo 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.

L'art. 13 del decreto introduce una serie di modifiche alla legge n. 401/1989.

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 ed stende 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, ossia agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica.

Avv. Anna Chiara Forte