

**Oggetto: Osservazioni sul disegno di legge C. 1913, di conversione del decreto - legge n. 53 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica:**

Paolo Iafrate,

Avvocato e Docente a contratto “Economia delle Migrazioni e delle Regolamentazioni” Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

Componente Comitato Strategico CREG (Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche) – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

\*[paolo.iafrate@uniroma2.it](mailto:paolo.iafrate@uniroma2.it)

Illustri Presidenti e Onorevoli Deputati, vi ringrazio per l’invito e per la possibilità di contribuire ad una riflessione sul disegno di legge C. 1913, di conversione del decreto - legge n. 53 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica:

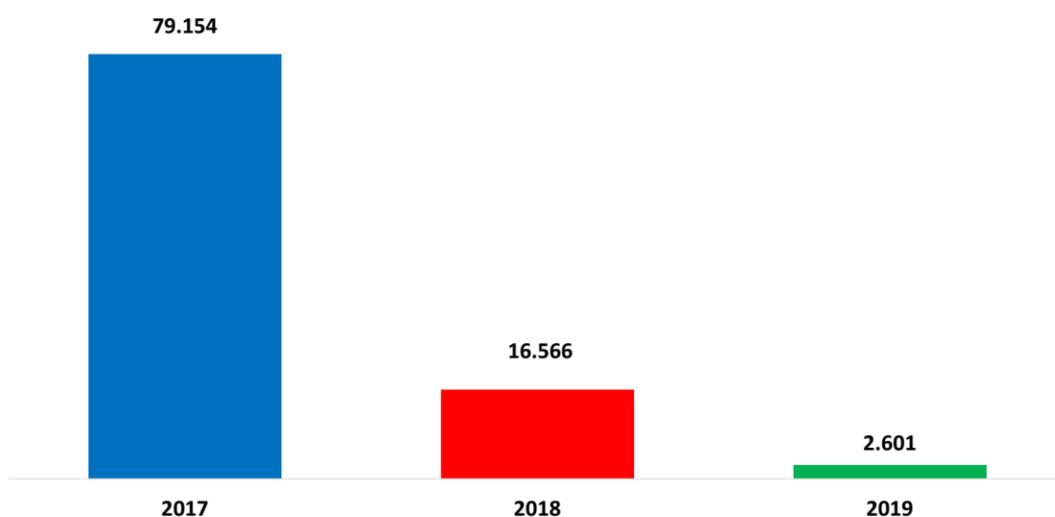
Nel mio intervento curerò gli articoli del capo I del disegno di legge.

Il 15 giugno 2019 è entrato in vigore il decreto legge n. 53/2019, contiene dei cenni all’ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica, tuttavia risultano carenti i presupposti della decretazione d’urgenza di cui all’art.15, comma 3 della legge n. 400 del 1998 secondo il quale: *“I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”*.

In particolare, nel caso di specie non si ravvisano le ragioni di necessità ed urgenza, come si evince da queste brevi considerazioni:

- riduzione degli sbarchi di migranti così come risulta dai dati del Ministero dell’Interno – Dipartimento Sicurezza dell’84,30% con 2.619 sbarchi (dal 1 gennaio 2019 al 28 giugno 2019), rispetto ai 16.566 del 2018.

Il grafico illustra la situazione relativa al numero dei migranti sbarcati a decorrere dal 1 gennaio 2019 al 28 giugno 2019\* comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2017 (-96,71%) e 2018 (-84,30%)



\*I dati si riferiscono agli eventi di sbarco rilevati entro le ore 8:00 del giorno di riferimento

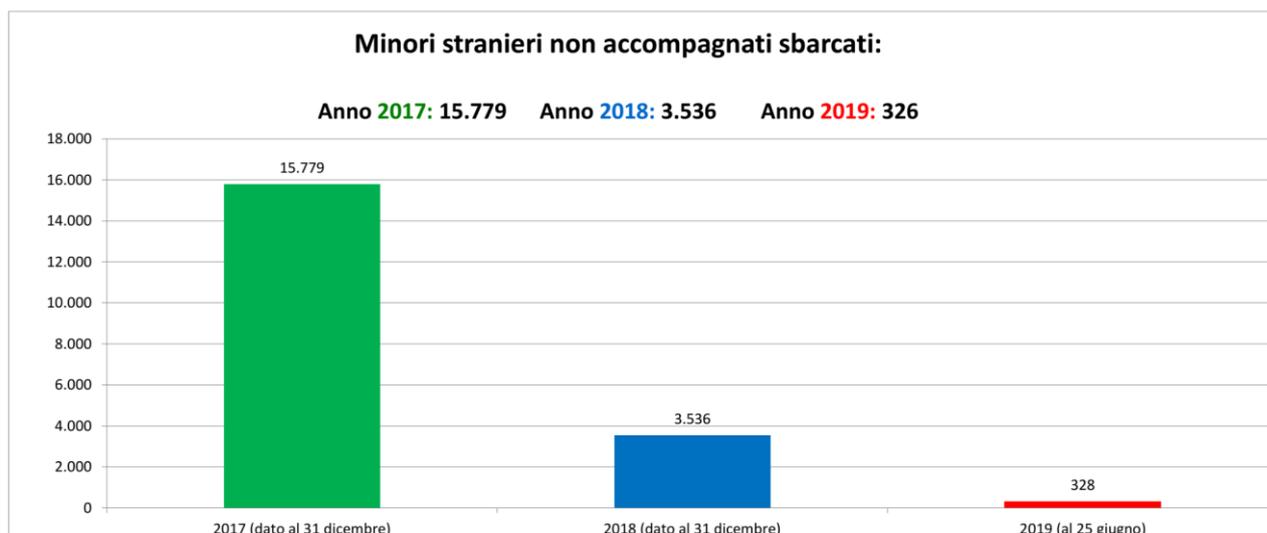
Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza

Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco anno 2019 (aggiornato al 28 giugno 2019)	
Tunisia	532
Pakistan	415
Iraq	252
Algeria	251
Costa d'Avorio	196
Bangladesh	190
Sudan	79
Iran	65
Guinea	65
Senegal	54
<b>altre*</b>	<b>502</b>
<b>Totale</b>	<b>2.601</b>

\*il dato potrebbe ricomprendere immigrati per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza

Tale diminuzione riguarda anche i minori stranieri non accompagnati pari a 328 al 25 giugno 2019, rispetto ai 3536 del 2018.



- riduzione dei reati che normalmente destano allarme sociale (delitto contro il patrimonio e contro la persona); dati che uniformano il nostro paese alle statistiche dei Paesi europei comunemente ritenuti sicuri.

Sulla base di una ricerca che ha utilizzato i dati del Ministero dell'Interno, Direzione Centrale della Polizia Criminale e quelli dell'Istat, risulta che tra il 2004 e il 2016 la popolazione italiana è rimasta sostanzialmente stabile (diminuita solo di 130.000 unità), ma le denunce contro gli italiani sono aumentate del 43,65%. Invece, gli immigrati regolari sono più che raddoppiati (+128,3%), mentre le denunce contro di loro sono aumentate solo del 13,7%. (Ricerca presentata nella versione integrale a un convegno internazionale svoltosi presso l'Università di Sousse, in Tunisia, nel mese di dicembre 2018 e pubblicata in parte nel Dossier Statistico Immigrazione 2018)

La stragrande maggioranza delle denunce riguarda gli stranieri in posizione irregolare (richiedenti asilo non riconosciuti come tali e persone venute a senza autorizzazione alla ricerca di posti di lavoro) e anche gli stranieri di passaggio (decine di milioni secondo l'accurata indagine campionaria annuale della Banca d'Italia). Inoltre, bisogna tenere, inoltre, presente che una buona parte delle denunce riguarda le violazioni alla normativa sull'immigrazione.

Alla luce di quanto osservato, tenuto anche conto delle statistiche comparative pubblicate da Eurostat sulla situazione della criminalità negli Stati membri (nelle quali l'Italia, pur non essendo il paese più virtuoso, si colloca in una posizione mediana), non appare così evidente l'urgenza del decreto legge.

Sul punto è necessario osservare che la Consulta ha rilevato che i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza di cui all'art.77 Cost. devono avere il carattere dell'omogeneità (Cfr sentenza Corte Cost.22/2012 e 171/2007).

Il decreto legge appare parzialmente omogeneo, poiché contiene temi relativi al codice penale, alla normativa sull'immigrazione, al codice della navigazione, all'ordine pubblico ed alla sicurezza.

Ciò posto passiamo all'esame dei contenuti del decreto legge, focalizzando l'attenzione sul capo I che contiene 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:

Ministero dell'Interno, il Ministro della Difesa e dei Trasporti di comune accordo informato il Presidente del Consiglio possono emanare dei provvedimenti per vietare, limitare l'ingresso o la permanenza di navi non militari, in presenza di due requisiti:

- a) ordine pubblico e sicurezza pubblica;
- b) verifica delle condizioni di cui all'art.19 comma 2 lett g) Convenzione Montego Bay, che a sua volta individua, le 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".

L'art.1 citato riprende alcuni concetti delineati dalle Direttive del 4 aprile 2019 e del 15 aprile 2019. La prima Direttiva di contenuto generale (Circolare Ministeriale n. 14100/141(8) indirizzata al Capo della Polizia Italiana, al Comando Generale dei Carabinieri, al Comando Generale della Guardia di Finanza, al Comando Generale delle Capitanerie di Porto, al Capo di Stato Maggiore delle Forze Armate e al Capo di Stato Maggiore della Difesa) sul soccorso in mare introduce il principio generale di impedire passaggi di navi pregiudizievoli ai sensi del diritto del mare, al fine 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». La seconda Direttiva (N. 14100/141(8) (indirizzata al Sig. Capo della Polizia Direttore Generale della Pubblica Sicurezza – Sede,

Al Sig. Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri - Roma Al Sig. Comandante Generale della Guardia di Finanza - Roma Al Sig. Capo di Stato Maggiore della Marina Militare - Roma Al Sig. Comandante Generale delle Capitanerie di Porto - Roma e, per conoscenza Al sig. Capo di Stato Maggiore della Difesa – Roma) riguarda le attività delle singole ONG ritenute responsabili di condotte descritte in termini di “possibile strumentalizzazione degli obblighi internazionali in materia di “*search and rescue*” ovvero in caso 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”.

Al riguardo è opportuno osservare che con la lettera del 15 maggio 2019 l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite ha rilevato l’incompatibilità della novella legislativa con i principi contenuti nelle Convenzioni, UNCLOS, SOLAS E SAR, in relazione al diritto internazionale del mare, alla Convenzione di Ginevra con riferimento all’art.33, principio di non respingimento.

All’interno della Comunicazione si evince che entrambe le direttive relative all’attività di soccorso prestate dalle ONG e da altre navi private nel Mediterraneo centrale, determinano dei gravissimi rischi per i diritti fondamentali dei migranti, destinati purtroppo nel maggior numero dei casi a perdere la vita in un naufragio oppure ad essere recuperati dalla Guardia costiera libica e riportati in un Paese nel quale le detenzioni arbitrarie, la tortura, violenze sessuali, sequestri detenzioni illegali e trattamenti inumani e degradanti costituiscono il quotidiano.

Nella comunicazione si evidenzia altresì che sulla base dei dati dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite, la percentuale delle morti per numero di persone che hanno tentato la traversata ha subito un aumento, passando da una morte ogni 38 arrivi nel 2017 ad una ogni 14 nel 2018.

Lo Stato italiano ha l’obbligo di attenersi ai trattati internazionali ratificati.

Di conseguenza se una nave è vicina alle coste italiane o i soccorsi in mare sono stati coordinati dall’Italia, lo sbarco dovrà avvenire sul territorio nazionale. Nel caso di specie è il comandante a valutare la situazione nell’immediatezza e decidere la soluzione migliore per garantire la sicurezza e la salvaguardia delle vite umane in mare. Gli altri Stati obbligati anch’essi al soccorso (esclusa il paese terzo “non sicuro” ad es, la Libia) potranno cooperare nelle operazioni di sbarco e redistribuzione delle persone presenti sull’imbarcazione. Nel caso in questione appare opportuno verificare quindi, la compatibilità del D.l 53/2019 con gli artt. 10, 11 e 117 Costituzione che prevedono l’obbligo di rispettare le Convenzioni ed i Trattati internazionali, (Art. 3 Dichiarazioni Diritti dell’Uomo), nonché con l’art. 593 del codice penale che disciplina omissione di soccorso.

A maggior ragione appare opportuno ravvisare tale conformità anche in ossequio al divieto di espulsione del minore previsto dalla Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza (Approvata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall’Italia con legge n. 176 del 27 maggio 1991, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell’11 giugno 1991, n. 35) e dalle legge 47/2017 che sancisce il divieto assoluto di respingimento alla frontiera del minore (introdotto all’art.19 comma 1 bis del D.lgs 286/1998), e del divieto di espulsione del minore, salvo motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale (ove sussistano i requisiti l’espulsione può essere disposta nel termine di 30 giorni dal Tribunale per i Minorenni a condizione che non comporti un “grave danno” per il minore straniero.

**L’art. 2** del decreto legge stabilisce apposite sanzioni nei confronti dei trasgressori dei divieti di ingresso, transito e sosta. La disposizione modifica l’art. 12 del T.U. imm “favoreggiamento dell’immigrazione irregolare, inserendo 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 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."*

Pertanto ne deriva un trattamento sanzionatorio più severo rispetto a quello generale. A tal proposito è opportuno richiamare le cause di giustificazione di cui all'art. 4 l. 689/1988 che escludono la responsabilità penale per: *"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"*.

In relazione all'adempimento di un dovere, è opportuno ricordare che norme di diritto internazionale (l'art. 98 della Convenzione di Montego Bay e l'art. 10 della Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo) obbligano il comandante della nave a salvare le persone in pericolo ed a condurle, senza esporli ad ulteriori rischi, in un luogo sicuro nel quale il rispetto dei diritti fondamentali è garantito. Lo stato di necessità, esclude la responsabilità dei soccorritori ad esempio nell'ipotesi in cui gli scafisti hanno posto i migranti su una imbarcazione inadatta per compiere l'ultimo tratto della traversata. La legittima difesa si configura invece, nel caso in cui alcuni migranti si sono opposti al comandante perché esposti in caso di rientro a trattamento inumani e degradanti, violazione dell'integrità fisica, rischio per la propria incolumità.

Pertanto, qualora si configuri una causa di giustificazione il provvedimento amministrativo del Ministero potrà essere disapplicato.

Nell'articolo in esame suscita perplessità il riferimento normativo all'art.19 comma 2 lettera g alla Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982, secondo la quale sulle navi che non costituiscono un pericolo per la sicurezza dello Stato, ovvero quelle imbarcazioni innocue, incapaci di nuocere: *"il passaggio è inoffensivo fintanto che non arreca pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero. Tale passaggio deve essere eseguito conformemente alla presente Convenzione e alle altre norme del diritto internazionale"*.

Le imbarcazioni con migranti a bordo potrebbero essere inquadrate dunque come inoffensive.

Il 2 comma del medesimo articolo elenca invece le ipotesi in cui il passaggio di una nave straniera è considerato pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero".

Più specificatamente il passaggio di una nave straniera è considerato pregiudizievole: quando minaccia l'impiego della forza contro la sovranità, uso di armamenti, atto inteso alla raccolta di informazioni a danno della sicurezza statale, propaganda tesa a pregiudicare la difesa dello Stato, il lancio e/o appontaggio di aeromobili e/o apparecchiature militari, *"il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero (19.2.g.)"*, inquinamento ed interferenze verso i sistemi di comunicazione.

Ebbene, l'Italia, avendo ratificato le Convenzioni internazionali, ha l'obbligo di non respingere, di soccorrere e di far giungere sul territorio nazionale le persone in difficoltà in un Paese terzo sicuro; dunque appare difficile inquadrare una nave con migranti nel secondo comma.

In relazione alla clausola “salve le sanzioni penali quando il fatto costituisca reato”, si ravvisa la seguente criticità:

- a) Tale clausola sembra configurare una duplice sanzione sia amministrativa che penale in contrasto con il divieto di *bis in idem*, previsto dall’art. 649 c.p.p., e l’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e dall’art. 4 Prot. 7 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, «nessuno può 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». Di conseguenza, se il primo procedimento instauratosi è concluso con l’esclusione della responsabilità (ad esempio in presenza di una delle cause di giustificazione), sussiste il divieto del *ne bis in idem* al fine di non giudicare due volte un individuo per il medesimo comportamento; Sul punto è opportuno richiamare le pronunce della CEDU (Corte Europea dei Diritti dell’Uomo): Engel e altri c. Paesi Bassi dell’8 giugno 1976, Grande Stevens c. Italia del 4 Marzo 2014. In quest’ultima pronuncia la Corte richiama la sua consolidata giurisprudenza ai sensi della quale, al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presente tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest’ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell’articolo 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l’interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell’ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l’analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX (estratti)).

In altri termini se la clausola di salvaguardia può essere intesa nel senso di consentire la coesistenza delle sanzioni penali e di quelle amministrative, e se queste ultime, in base ai principi di qualificazione della “materia penale” indicati dalla CEDU, fossero considerate sostanzialmente penali per il loro carattere afflittivo, potrebbe configurarsi un problema di violazione del divieto del *ne bis in idem* sia nazionale che internazionale cui dovrebbe dar seguito una volta definito il primo procedimento (penale o amministrativo), nonché l’impossibilità di far luogo al secondo già iniziato o non ancora avviato.

In relazione alle irrogazioni del prefetto territorialmente competente si evidenzia che la Corte Costituzionale il 20 giugno 2019 ha esaminato alcune disposizioni del Titolo II del “Decreto sicurezza” ed ha ritenuto, in particolare, che sia stata violata l’autonomia costituzionalmente garantita a comuni e province. Pertanto, ha accolto le censure sull’articolo 28 che prevede un potere sostitutivo del prefetto nell’attività di tali enti, così come indicato dal Comunicato Stampa dell’Ufficio della Corte Costituzionale.

Di conseguenza in attesa della pronuncia completa, alla luce di questo orientamento costituzionale è necessario tener conto dell’impossibilità del Prefetto di sostituirsi nelle attività di Comuni e Province.

**L’art.3** modifica l’art.51 c.p.p. relativo alla competenza delle procure distrettuali attribuendo alle stesse oltre ai 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., anche le ipotesi di associazione finalizzata a commettere la fattispecie "base" di cui al comma 1 dello stesso art. 12, con susseguente possibilità di disporre intercettazioni ai sensi dell'art. 266 comma 2-bis, c.p.p.

Tale modifica normativa potrebbe determinare una maggior carico lavoro da parte delle Direzione Nazionale Antimafia e Terrorismo per reati relativi alla realizzazione di atti diretti a procurare l'ingresso irregolare.

**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 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.

**L'art. 5** modifica alcune disposizioni del Regio Decreto n.773/1931, ovvero Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS).

Gli emendamenti riguardano invece gli artt. 18, 24 e 109 del TULPS. L'art.18 più precisamente stabilisce le sanzioni a carico dei promotori delle manifestazioni non autorizzate.

Al riguardo, al reato di natura contravvenzionale che prevede una pena massima di sei mesi di arresto (oltre ad una ammenda), con il decreto legge in oggetto viene inserito un ulteriore comma secondo il quale qualora nel corso della manifestazione non autorizzata si verificano danneggiamenti (635 c.p.) o episodi di devastazione e saccheggio (419 c.p.), il reato contravvenzionale muta in un delitto punito con la reclusione fino ad un anno: stesso trattamento nei confronti di coloro che si rendano responsabili del mancato rispetto delle eventuali prescrizioni date dal Questore per lo svolgimento della manifestazione.

L'art.24 TULPS disciplina, invece, lo scioglimento delle manifestazioni attraverso l'uso della forza. Nel comma 3 dell'articolo si prevede altresì che la mancata ottemperanza all'ordine di scioglimento integra un reato di natura contravvenzionale punito con l'arresto da un mese ad un anno (oltre all'ammenda). Anche in questo caso il D.L. prevede un comma finale all'articolo sulla base del quale, nel caso in cui l'illecito venga commesso nel contesto di una manifestazione non autorizzata, il reato da contravvenzione si trasforma in delitto, pur restando invariato il limite massimo di pena.

Il mutamento del reato da contravvenzione a delitto determina un aumento dei termini per la prescrizione. Infine, con la modifica all'art.109 TULPS si obbliga i gestori di strutture ricettizie di comunicare immediatamente agli uffici di polizia le generalità delle persone alloggiate per un solo giorno.

**L'art.6** prevede un aumento di pena per chi utilizza caschi protettivi o qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in occasione di manifestazioni (Legge n. 152/1975, art. 5, secondo periodo): la pena dell'arresto passa "da uno a due anni" ad una pena "da due a tre anni"; l'ammenda, che continua ad applicarsi congiuntamente all'arresto, passa "da 1000 a 2000 euro" a "2000 a 6000 euro".

Inoltre 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, 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”).

L’articolo in esame evidenzia qualche conflitto con il principio di riserva di legge di cui all’art.25 Cost, poiché il D.l. 53/2019 disciplina parzialmente la materia dell’ordine pubblico (cfr. art. 3-bis c.p.).

**L’art.7** inserisce un aumento del trattamento sanzionatorio di fatti già previsti come reato, se commessi nel contesto di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico. In particolare, introduce 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”*.

Inoltre, 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.

La problematica che si rileva è un possibile contrasto con l’art.27 della Costituzione (principio della responsabilità penale personale), poiché l’articolo statuisce una forma di responsabilità penale per chi organizza una manifestazione non autorizzata nella quale qualcun altro compie un qualsiasi reato di danneggiamento.

**L’art.8** contiene un elenco di modifiche al codice penale, anche in questo caso si ravvisano alcune criticità: l’aumento per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, con un massimo edittale pari a quattro anni, ovvero pari al doppio rispetto a quanto previsto dal Codice Rocco (1 luglio 1931);

Il medesimo articolo esclude altresì la possibilità di applicare la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto (per i reati di resistenza, violenza, minaccia e oltraggio a pubblico ufficiale) di cui all’art.131 bis c.p, anche se il fatto commesso assume scarso carattere offensivo dal punto di vista penale.

In riferimento al reato di danneggiamento (635 c.p.), attualmente punito con una pena già elevata che va da un minimo di sei mesi ad un massimo di tre anni, viene previsto l’aumento edittale della da uno a cinque anni, nel caso in cui il reato sia commesso nel corso di una manifestazione pubblica.

In relazione al capo II e III non vi sono osservazioni, eccetto il ravvisare in entrambi i capi, un eccessivo trattamento sanzionatorio. In particolare, nell’art.16. che introduce all’art. 61 c.p. l’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”*, escludendo che l’applicazione della particolare tenuità del fatto di cui all’art. 131-bis c.p. per i delitti puniti con pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

## Conclusioni

Le criticità ravvisate nel Disegno di Legge c.1913 conv. Decreto Legge n.53/2019 possono essere riassunte in cinque punti:

- a) difficoltà di rispettare gli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese nell'esercizio del potere ministeriale di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale;
- b) possibilità di applicazione del principio del *ne bis in idem* con riferimento alle sanzioni amministrative previste per la violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane una volta concluso il primo procedimento (penale o amministrativo), non potendo reiterare il secondo per gli stessi fatti così come previsto all'art.2 comma 6 bis del D.l 53/2019;
- c) riferimenti alle convenzioni internazionali non esaustivamente argomentati;
- d) assenza di un efficace programma di ricerca e salvataggio delle persone nel mare Mediterraneo centrale, stante la delicata situazione geopolitica in Libia, l'intensificarsi della violenza a causa del conflitto armato interno in corso;
- e) la Libia non può essere considerata un paese terzo "sicuro" ai fini dello sbarco successivamente al soccorso o all'intercettazione in mare. Si veda in proposito la lettera del Direttore Generale della OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) che recentemente ha espresso preoccupazione per la sicurezza dei migranti in detenzione, osservando che "la Libia non è un posto sicuro per rimpatriare i migranti che hanno tentato e non sono riusciti a raggiungere l'Europa" (IOM Expresses Alarm for Safety of Libyan Civilians and Migrants in Detention, comunicato stampa del 4 maggio 2019). Tale aspetto viene ribadito dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati l'UNHCR (Alto Commissariato Nazionale che ha evidenziato la collusione della Guardia costiera libica con le reti di contrabbando, coinvolta in una serie di violazioni dei diritti umani, tra cui "il deliberato affondamento di imbarcazioni usando armi da fuoco" (UNHCR Position on Returns to Libya - Update II, settembre 2018). Tra le innovazioni giuridiche risultano diverse le problematiche, dunque meritevoli della massima attenzione. Il parametro di riferimento dal quale partire per garantire i diritti del cittadino straniero può essere rappresentato dall'art. 3 che proibisce la tortura, il trattamento o pena disumana o degradante e dall'art.8 relativo al diritto alla vita privata e familiare della Cedu (Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, nonché dall'art. 2 della Costituzione secondo il quale "*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*". Infine, è opportuno ricordare che la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 25 giugno 2019 - *Rackete and Others v. Italy* pur non autorizzando l'ingresso della Sea Watch 3 ha richiesto alle autorità italiane di continuare a fornire assistenza di carattere umanitario. In fase di conversione in legge del decreto legge n.53/2019 è dunque auspicabile che si pervenga a un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

Vi ringrazio per l'attenzione, resto a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.

Paolo Iafrate

## **BIBLIOGRAFIA**

S. 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), 18 giugno 2019, Rivista Penale, Diritto Contemporaneo, ISSN 2039-1676.

Iafrate P., Franco Pittau “La Criminalità a Roma e nel Lazio, funzionamento della giustizia e modifiche legislative, Osservatorio Romano sulle Migrazioni, Quattordicesimo Rapporto, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione e con il supporto di Istituto di Studi Politici San Pio V. Edizioni IDOS Roma, Giugno 2019, p.134-140. ISBN 978-88-648-004-24.

G. Correale, L. Di Muro, **CODICE DELL'IMMIGRAZIONE COMMENTATO**, Aggiornato con la L. 1 dicembre 2018, n. 132 di conversione, con modificazioni, del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (cd. Decreto Sicurezza)

P. Iafrate “Lo status giuridico del minore straniero non accompagnato, a cura del Garante dell’Infanzia e dell’Adolescenza della Regione Lazio, Avv. Jacopo Marzetti, I, Edizione, pag.149-182, Edizioni Maggioli, ISSN 978-88-916-3138-1, Dicembre 2018

Dossier statistico immigrazione. UNAR-Idos 2018, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con Confronti con la collaborazione dell’UNAR, progetto sostenuto con i fondi Otto per mille della Chiesa Valdese. Edizioni IDOS 2016, p.181-190. ISBN 978-88-648-0070-7

P. Iafrate, F.Pittau “Immigrazione e Criminalità: elementi per una nuova valutazione” Dossier Statistico Immigrazione 2018, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con Confronti con la collaborazione dell’UNAR, progetto sostenuto con i fondi Otto per mille della Chiesa Valdese. Edizioni IDOS 2016, p.181-190. ISBN 978-88-648-0070-7

M.Ambrosini, **Irregular Immigration in Southern Europe: Actors, Dynamics and Governance**, Chaim, Palgrave, 2018 (monographic book, 164 pages)

P. Iafrate “La normativa sugli immigrati e sui rifugiati in Italia: tra formalità e operatività”, Affari Sociali Internazionali, n.1-2-3-4/2018, pp.175, ISSN 0390 – 1181 (Monografia), Edizione Idos, realizzata con il contributo del CNEL e la collaborazione del CREG – Università degli Studi di Roma – “Tor Vergata”

P. Morozzo Della Rocca, 2017. Immigrazione. Quali scenari alla frontiera italiana dell'Europa?. pp.301-310. In **STUDIUM** - ISSN:0039-4130, 2017.

Iafrate P., A. Ricci “**CONCILIATING NATIONAL PROVISIONS WITH INTERNATIONAL REGULATIONS. THE CASE OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EU AND IN ITALY**” in **Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito** Centro de Ciências Jurídicas -

Universidade Federal da Paraíba V. 5 - Nº 02 - Ano 2016 – Migração, Mobilidade & Direitos Humanos  
ISSN | 2179-7137 | <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/index> 203.

Iafrate P., “La finestra sul mondo”: “La nuova Libia prospettive ed attese, pubblicato sulla rivista del Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno - Primo Piano/Agenda Migranti n. 4/13 pp. 103-107 ISSN 2037-464X.

International Handbook On The Economics Of Migration Klaus F. Zimmermann , Amelie F. Constant (eds.) Edward Elgar Editor , 2013

Iafrate P. , Procedure di asilo fra controllo e diritti umani in “I Rifugiati in Italia e in Europa”, Enzo Rossi e Luca Vitali, , G. Giappichelli Editore - Torino; ISBN 978-88-348-1895-4.

M. Ambrosini, Sociologia delle migrazioni, Il Mulino, Bologna, 2011 (nuova edizione)

[http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_4\\_aprile\\_2019.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_4_aprile_2019.pdf)

[http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_del\\_ministro\\_n.\\_141001418\\_15\\_aprile\\_2019.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_del_ministro_n._141001418_15_aprile_2019.pdf)

Ufficio Stampa della Corte costituzionale Comunicato del 20 Giugno 2019

[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20190620203711.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190620203711.pdf)

Comunicato Stampa Sentenza CEDU Rackete and Others v. Italy del 25 giugno 2019:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6443361-8477507%22%5D%7D>

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 4 marzo 2014 - Ricorso n. 18640/10 - Grande Stevens e altri c. Italia:

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp;jsessionid=2388CE1EEB0147126D0337540931BE19.aipAL02?facetNode\\_1=0\\_8\\_1\\_11&facetNode\\_2=1\\_2\(2014\)&previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SD\\_U997175](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp;jsessionid=2388CE1EEB0147126D0337540931BE19.aipAL02?facetNode_1=0_8_1_11&facetNode_2=1_2(2014)&previousPage=mg_1_20&contentId=SD_U997175)

Sentenza Corte Cost. 220/2012

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=22>

Sentenza Corte Cost. 171/2007

<http://www.cortecostituzionale.it/stampaPronunciaServlet?anno=2007&numero=171&tipoView=P>

<https://www.filodiritto.com/il-decreto-legge-532019-cosiddetto-decreto-sicurezza-bis-contenuto-e-profilo-problematici>

<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6738-decreto-sicurezza-bis-novita-e-profilo-critici>

<https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/05/24/decreto-sicurezza-bis-critiche>

<https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/06/18/decreto-sicurezza-bis-cosa-prevede>

<https://www.meltingpot.org/Il-Decreto-sicurezza-bis-e-illegale.html>

<https://www.meltingpot.org/Il-nuovo-Decreto-Legge-Salvini-e-un-aggressione-alla.html>

<http://www.giurisprudenzapenale.com/2019/06/18/in-vigore-dal-15-giugno-il-decreto-legge-14-giugno-2019-n-53-cd-decreto-sicurezza-bis/>

## **Indice Normativa**

Convenzione di Amburgo (capitolo 2.1.10): obbligo di prestare assistenza a chiunque si trovi in situazione di pericolo in mare “senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata”.  
Convenzione di Ginevra (art.33), divieto di espellere o respingere “un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”. E’ vietato riportare il migrante verso un Paese terzo non sicuro, figurarsi il mancato soccorso. In questo articolo il soccorso è talmente implicito che neanche viene nominato, si passa direttamente alla discussione sul place of safety.

Convenzione SOLAS (capitolo V - regolamento 33): obbligo di procedere alle operazione di salvataggio e “procedere con tutta rapidità alla loro assistenza”.

UNCLOS (art.98). Obbligo di prestare soccorso “a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita quanto più velocemente possibile” ma anche il dovere di “promuovere l’istituzione, l’attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca”.

Regolamento UE N.656/2014: soccorrere una persona che rischia la vita è talmente basilare che si passa allo step successivo, ovvero il divieto di sbarco di un immigrato in uno Stato non sicuro. E’ vietato trasportare un migrante presso “autorità di un paese in cui esista, tra l’altro, un rischio grave di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”.

Il Tribunale di Catania (art.7 L. Cost.. 1/89) : “l’obbligo di salvare la vita in mare costituisce un preciso dovere degli Stati e prevale su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell’immigrazione irregolare.

Rescue at Sea: A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees (IMO, UNHCR e ICS): obbligo per il comandante di tutelare i migranti presenti nell’imbarcazione di soccorso e trasportarli in un luogo dove la loro incolumità è assicurata.

Codice della Navigazione (art. 69), “Soccorso a navi in pericolo e a naufraghi”,dove viene sottolineato esplicitamente l’obbligo di “immediatamente provvedere al soccorso”.

Codice navigazione (Art.490), “Obbligo di salvataggio”, ossia il dovere di prestare soccorso alla nave in pericolo ed alle persone a bordo. Parimenti obbligatorio “salvare persone che siano in mare o in acque interne in pericolo di perdersi”.

Codice di navigazione (Art. 1158), “Omissioni di assistenza a navi o persone in pericolo”: pena (da uno a sei anni) per chi non presta soccorso ad imbarcazioni in difficoltà o a persone che rischiano di annegare

Codice Penale (art.593), “Omissione di soccorso”. Chiunque, trovando abbandonato o smarrito un fanciullo minore degli anni dieci, o un'altra persona incapace di provvedere a se stessa, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia o per altra causa, omette di darne immediato avviso all'autorità è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 2.500 euro (1). Alla stessa pena soggiace chi, trovando un corpo umano che sia o sembri inanimato, ovvero una persona ferita o altrimenti in pericolo, omette di prestare l'assistenza occorrente o di darne immediato avviso all'autorità.

Se da siffatta condotta del colpevole deriva una lesione personale [c.p. 582, 583], la pena è aumentata [c.p. 64]; se ne deriva la morte, la pena è raddoppiata [c.p. 63] (2) (3).

Dichiarazione Ufficiale dei Diritti dell'Uomo (art.3), "Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona."

Piano Nazionale per la Ricerca ed il Salvataggio in Mare - S.A.R. Marittimo (approvato ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. 662/1992 e del regolamento di attuazione della legge 147/1989). Paragrafo 140: prestare soccorso è obbligatorio, "l'ingiustificata omissione costituisce reato".

Art. 10.Cost

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.Cost.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art.117 Cost.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa,



salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.