



Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica D.L. 53/2019 / A.C. 1913

Dossier n° 36 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
25 giugno 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1913
D.L.	53/2019
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica
Numero di articoli:	18
Date:	
emanazione:	14 giugno 2019
pubblicazione in G.U.:	14 giugno 2019
presentazione:	14 giugno 2019
assegnazione:	14 giugno 2019
scadenza:	13 agosto 2019
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, II Giustizia
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente.

Contenuto

Il provvedimento è composto da **18 articoli**, suddivisi in **3 Capi**. Il **Capo I (Disposizioni urgenti in materia di contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica)**, comprende gli **articoli da 1 a 7**.

L'**articolo 1** inserisce nell'articolo 11 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), il nuovo comma 1-ter, con il quale si attribuisce al Ministro dell'interno il potere di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, con l'eccezione del naviglio militare e delle navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e di sicurezza pubblica, ovvero quando ritenga necessario impedire il cosiddetto «passaggio pregiudizievole» o «non inoffensivo» di una specifica nave in relazione alla quale si possano concretizzare – limitatamente alle violazioni delle leggi in materia di immigrazione – le condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera g), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, sottoscritta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata dall'Italia ai sensi della [legge 2 dicembre 1984, n. 689](#).

L'**articolo 2** modifica l'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), introducendovi il comma 6-bis, al fine di prescrivere che – eccezion fatta per il naviglio militare e per le navi in servizio governativo non commerciale – il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale di settore nonché i divieti e le limitazioni eventualmente posti dal Ministro dell'interno ai sensi del comma 1-ter, introdotto dall'articolo 1 del presente provvedimento.

L'**articolo 3** modifica l'articolo 51 del codice di procedura penale, di cui al DPR n. 447/1988, allo scopo di estendere alle fattispecie associative realizzate al fine di commettere i reati di cui all'articolo 12, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), la competenza delle procure distrettuali e la disciplina delle intercettazioni preventive.

L'**articolo 4** incrementa i fondi per il potenziamento delle operazioni di polizia sotto copertura.

L'**articolo 5** modifica l'articolo 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), di cui al [regio decreto n. 773 del 1931](#), per chiarire che, in caso di soggiorni di un solo giorno, la comunicazione alle questure delle persone alloggiate da parte dei titolari di strutture ricettive (alberghi, pensioni, *bed and breakfast*, eccetera) vada effettuata «con immediatezza».

L'**articolo 6** modifica l'articolo 5 della cosiddetta "legge Reale", ovvero la [legge n. 152 del 1975](#), che vieta l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, diversificando la pena edittale prevista per le due modalità di commissione della contravvenzione, rispettivamente, definite nel primo e nel secondo periodo del primo comma dell'articolo 5; inserisce, inoltre, l'articolo 5-bis, che punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato e fuori dei casi di cui agli articoli 6-bis e 6-ter della [legge 13 dicembre 1989](#),

n. 401, con la reclusione da uno a quattro anni, la condotta di chi, nel corso delle 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.

L'**articolo 7** modifica il codice penale, di cui al [regio decreto n. 1398 del 1930](#), introducendo: a) una specifica circostanza aggravante per i reati di violenza, minaccia e resistenza a pubblico ufficiale qualora le condotte siano poste in essere durante manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico; b) una circostanza aggravante ad effetto speciale del reato di cui all'[articolo 340 del codice penale](#) (Interruzione di ufficio o servizio pubblico o di pubblica necessità), nel caso in cui la condotta incriminata sia posta in essere nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico; c) una specifica aggravante qualora le condotte di devastazione e saccheggio vengano perpetrate nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico; d) la previsione di un'ipotesi aggravata del reato di danneggiamento che viene ad operare qualora i fatti siano commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Il Capo II (Disposizioni urgenti per il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza) comprende gli **articoli da 8 a 12**.

L'**articolo 8** reca misure straordinarie volte a neutralizzare i riflessi negativi sull'ordine pubblico derivanti dalla ritardata esecuzione di sentenze di condanna per reati anche gravi, i cui effetti risultano pregiudizievoli per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche in relazione alla mancata iscrizione delle sentenze di condanna nel casellario giudiziale, grazie alla quale i condannati risultano incensurati e quindi possono, di fatto, in caso di reiterazione, ottenere il beneficio della sospensione condizionale della pena pur non avendovi titolo.

L'**articolo 9** reca disposizioni per la fissazione di nuovi termini in materia di protezione di dati personali e per la proroga di termini in tema di intercettazioni. In particolare, il comma 1 stabilisce che l'articolo 57 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al [decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196](#) – che attribuisce al Governo il compito di adottare con decreto del Presidente della Repubblica norme per individuare le modalità di attuazione dei principi del medesimo codice in materia di protezione dei dati personali in tema di trattamento dei dati effettuato per le finalità di polizia dal Centro elaborazione dati (CED) del Dipartimento della pubblica sicurezza e da organi, uffici o comandi di polizia – sebbene abrogato dall'[articolo 49, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51](#), riprenda vigenza dalla data di entrata in vigore del decreto-legge e sino al 31 dicembre 2019.

L'**articolo 10** introduce disposizioni necessarie a consentire di incrementare, limitatamente al periodo dal 20 giugno al 14 luglio 2019, con ulteriori 500 unità il contingente di militari delle Forze armate impegnato nell'operazione «Strade sicure»; detto contingente verrà impiegato nei servizi di vigilanza agli obiettivi sensibili connessi allo svolgimento dell'Universiade Napoli 2019, quali i siti di gara, le strutture alberghiere e il *Media Center*. L'evento interesserà la città di Napoli e le altre province della Campania, dove verranno predisposti dispositivi a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che potranno essere ottimizzati mediante l'impiego del predetto contingente militare.

L'**articolo 11** estende le facilitazioni in materia di soggiorno di breve durata, previste dalla [legge n. 68 del 2007](#) in favore degli stranieri che giungono in Italia per visite, affari, turismo e studio, anche alle ipotesi correlate alla partecipazione di atleti a gare sportive o anche al personale impegnato in servizi di missione, i quali, invece, in considerazione delle specifiche attività, giunti in Italia, sono tenuti sempre a richiedere (ai fini della regolare permanenza e seppure per periodi mai superiori a tre mesi), entro otto giorni, rispettivamente, il permesso di soggiorno per gara sportiva o per missione.

L'**articolo 12** istituisce nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale un Fondo, con una dotazione di due milioni di euro per il 2019, destinato a finanziare interventi di cooperazione allo sviluppo nei confronti di Paesi terzi, ovvero intese bilaterali, comunque denominate, con finalità premiali per la particolare collaborazione nel settore della riammissione.

Il Capo III (Disposizioni urgenti in materia di contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive) comprende gli **articoli da 13 a 18**.

L'**articolo 13** reca misure per il contrasto di fenomeni di violenza connessi a manifestazioni sportive, novellando la [legge 13 dicembre 1989, n. 401](#), e il [decreto-legge n. 8 del 2007](#).

In particolare, il comma 1 sostituisce il [comma 1 dell'articolo 6 della legge n. 401 del 1989](#) al fine di chiarire i presupposti applicativi del provvedimento con il quale il questore dispone il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive (di seguito denominato «DASPO»); a tal fine, l'elenco dei reati originariamente previsto è ampliato con l'aggiunta del reato di rissa di cui all'[articolo 588 del codice penale](#), in considerazione dell'elevato rischio per la sicurezza pubblica che deriverebbe dalla realizzazione di simili condotte nell'ambito di una manifestazione sportiva e prevede che la misura sia applicabile anche alle condotte connesse ai reati di terrorismo.

L'**articolo 14** modifica l'articolo 77 del codice di cui al [decreto legislativo n. 159 del 2011](#) al fine di estendere l'applicabilità del fermo di indiziato di delitto ai reati commessi in occasione o a causa delle manifestazioni sportive, la cui pena edittale non consentirebbe il ricorso al fermo di cui all'[articolo 384 del codice di procedura penale](#).

L'**articolo 15** modifica l'articolo 10, commi 6-ter e 6-quater, del [decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 18 aprile 2017, n. 48](#), al fine di rendere permanente la disciplina dell'arresto differito per determinati reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, introdotta come norma temporanea nel 2001 ma poi costantemente prorogata nel corso degli anni.

L'**articolo 16** apporta modifiche agli articoli 61 e 131-bis del [codice penale](#). In particolare: a) amplia il novero delle circostanze aggravanti comuni, aggiungendo all'[articolo 61 del codice penale](#) la circostanza consistente nell'aver commesso il fatto in occasione o a causa di manifestazioni sportive oppure durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui le stesse si svolgono; b) modifica l'articolo 131-bis, secondo comma, del [codice penale](#), prevedendo un'ulteriore ipotesi di offesa non qualificabile come fatto di particolare tenuità, in relazione ai delitti commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione.

L'**articolo 17** modifica l'articolo 1-sexies del [decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 24 aprile 2003, n. 88](#), recante sanzioni volte a colpire il fenomeno della rivendita abusiva di titoli di accesso alle manifestazioni sportive (il cosiddetto «bagarinaggio»), eliminando il riferimento ai luoghi in cui si svolge la manifestazione sportiva e a quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono a tali manifestazioni. In tal modo, qualunque condotta di vendita non autorizzata di biglietti per accedere alle manifestazioni sportive, anche se effettuata per via telematica, potrà essere colpita con sanzione amministrativa. La disposizione, inoltre, chiarisce che il divieto opera sia nei confronti delle persone fisiche che nel caso di enti forniti di personalità giuridica e di società e associazioni anche prive di personalità giuridica.

L'**articolo 18** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni e rispetto dei limiti di contenuto previsti a legislazione vigente

Il decreto-legge, composto da 18 articoli, per un totale di 26 commi, contiene disposizioni di varia natura ma riconducibili alla ratio unitaria di rafforzare i livelli di sicurezza pubblica e prevenire rischi per l'incolumità pubblica.

Con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 26 commi solo uno prevede l'adozione di un decreto ministeriale.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 2 dell'articolo 9 proroga al 1° gennaio 2020 il termine a partire dal quale acquista efficacia la riforma della disciplina delle intercettazioni introdotta dal [decreto legislativo n. 216 del 2017](#); *al riguardo si segnala che la norma interviene in una "catena" di proroghe* in quanto l'entrata in vigore della riforma, originariamente prevista per il 26 luglio 2018, è stato prorogato dapprima al 1° aprile 2019 dal [decreto-legge n. 91 del 2018](#) e quindi al 1° agosto 2019 dalla [legge n. 145 del 2018](#) (legge di bilancio per il 2019).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 1 consente, con provvedimenti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di determinate tipologie di navi nel mare territoriale, nel **rispetto degli obblighi internazionali**.

Al riguardo andrebbe chiarito come trovi applicazione la disposizione in caso di mancata individuazione in termini univoci del "porto sicuro" di sbarco, anche a causa dell'esigenza di rispettare il principio di non respingimento (non refoulement), che appare riconducibile agli obblighi internazionali citati dalla norma.

In base alla Convenzione di Amburgo del 1979 gli Stati competenti per le diverse regioni SAR (zona di soccorso e salvataggio), in caso di operazioni di soccorso effettuate in mare, devono fornire la disponibilità di un luogo di sicurezza in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti assicurata.

Il principio di non respingimento è ricavabile, tra le altre fonti, dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati: «Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, 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», fatta eccezione per il caso in cui "per motivi seri" il soggetto "debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese". In collegamento a tale principio la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo discenda per gli Stati membri l'obbligo di adoperarsi per quanto possibile per proteggere le persone sottoposte al rischio di trattamenti disumani e degradanti (cfr. da ultimo la sentenza Hirsi c. Italia del 2012).

Andrebbe inoltre approfondita la formulazione dei primi due periodi del capoverso 6-*bis* del comma 1 dell'articolo 2.

Il primo periodo afferma infatti che "**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*" del [decreto legislativo n. 286 del 1998](#), introdotto dall'articolo 1; dal tenore letterale della disposizione sembrerebbe potersi evincere che il naviglio militare e le navi in servizio governativo non commerciale non siano tenute ad osservare la normativa internazionale, mentre appare evidente la volontà di ribadire – in modo peraltro che potrebbe risultare non necessario - l'esclusione di tali tipologie di navi dall'applicazione dell'articolo 11, comma 1-*ter* (l'esclusione è già affermata all'articolo 1); *in tal senso andrebbe valutata l'opportunità di una riformulazione della disposizione al fine di evitare equivoci.*

Il secondo periodo prevede che "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"; dal tenore letterale della disposizione sembrerebbe potersi evincere che la sanzione si applichi all'armatore e al proprietario anche nel caso in cui non sia risultato possibile notificare la violazione del divieto a tali soggetti, il che risulta però in contraddizione con il principio generale di cui all'[articolo 3 della legge n. 689 del 1981](#) in materia di sanzioni amministrative; in base a tale principio infatti perché l'armatore e il proprietario siano responsabili dell'illecito occorre che abbiano commesso l'omissione in modo cosciente e volontario e che quindi la notifica del divieto sia stata effettuata; in proposito la stessa relazione illustrativa precisa che l'inciso "ove possibile" non deroga al principio generale della necessaria pre-conoscenza del presupposto della violazione; *anche in questo caso andrebbe valutata l'opportunità di una riformulazione della disposizione in termini maggiormente coerenti con quanto sopra esposto.*