

DECRETO SICUREZZA BIS: LA FABBRICA DELLA PAURA

Il titolo del decreto legge, che la Camera ha appena approvato in prima lettura, recita: "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica". Immediatamente verrebbe da pensare, scorrendo velocemente i fatti di cronaca, che un tale provvedimento, che – come prescrive la Costituzione all'articolo 77 – può essere adottato solo in casi straordinari di necessità e urgenza, contenga norme e previsioni per arginare, ad esempio, l'aumento degli episodi di violenza ed intimidazioni da parte di gruppi di estrema destra o il diffondersi, sempre all'interno degli stessi, di armi quali i fucili automatici o addirittura i missili. Si potrebbe addirittura pensare che le norme servano a rafforzare i nostri dispositivi di sicurezza contro il pericolo di ingerenze straniere nell'ordinato e corretto svolgersi della vita democratica del nostro Paese. Niente di tutto ciò. Il decreto interviene principalmente contro due minacce enormi per l'ordine e la sicurezza pubblica: contro le ONG che perlustrano il Mar Mediterraneo per tentare di salvare dall'annegamento uomini, donne e bambini e contro chi manifesta nelle piazze il proprio pensiero.

Per capire l'entità della minaccia è utile dare qualche dato: ad Agrigento (provincia di riferimento per gli sbarchi a Lampedusa) ci sono stati, nel 2017, 231 sbarchi con 11.159 immigrati. Nel 2018 il dato è calato con 218 sbarchi e 3.900 immigrati e nel primo semestre del 2019 ci sono stati soltanto 49 sbarchi e 1.084 immigrati. Di tali sbarchi quelli riferiti ai salvataggi delle ONG sono una porzione assolutamente minore e, per quanto riguarda il 2019, statisticamente insignificanti.

Per quanto riguarda, invece, il pacchetto di norme "anti tumulti" in piazza, cioè l'insieme di norme che intervengono, inasprendola, sulla disciplina dei reati commessi nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, non si capisce quale sia l'emergenza in corso. Ci sono forse i "Gilet gialli" con i quali esponenti del governo andavano a braccetto fino a qualche mese fa? No. Fermo restando che le manifestazioni devono svolgersi in modo regolare e pacifico, il messaggio che il governo vuole veicolare è che i reati vanno sempre sanzionati, ma sono più meritevoli di biasimo e di inflessibile risposta sanzionatoria, se gli stessi sono commessi «nel corso di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico». In tali casi si ritiene giustificata una punizione più aspra.

Ed è su questo nucleo principale di norme che persino i sindacati delle forze di polizia (Silp CGIL), cioè di coloro che sono chiamati direttamente in causa dall'applicazione di queste norme, si sono espressi: "Si assiste a una escalation della criminalizzazione delle condotte che è iniziata dall'immigrazione, dalle frontiere, ed è giunta alle riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, ovvero nelle piazze cuore del paese e luoghi dove i cittadini esprimono opinioni. La ricerca del consenso da una parte carica sulle spalle delle Forze di Polizia l'aspettativa dei risultati promessi con la propaganda, mentre dall'altra, specie durante le occasioni di protesta, inasprisce la contrapposizione tra i cittadini dissenzienti, che vengono

etichettati come nemici, e chi è deputato a far rispettare la legalità quindi a contemperare la difesa dei diritti di tutti, viene visto, a sua volta, come il nemico dei nemici. "

Il tema dell'immigrazione è un tema enorme, complesso, epocale e ciclico nel corso della storia. Come tutte le questioni complesse, non ha soluzioni o ricette semplici. Né le risposte muscolari (o presunte tali) e disumane servono ad alcunché. Non solo sono inefficaci nell'intento che si prefiggono, ma servono solo a fabbricare paura, risultato esattamente opposto a quello che il decreto dice di volere perseguire. Paura per ricercare consenso, invece di percorrere politiche che non isolino il nostro Paese e che propongano una gestione comunitaria in grado di coniugare le esigenze di umanità con quelle di sicurezza e di sviluppo e di pace dei paesi di provenienza dei migranti.

Così pure l'inasprimento delle sanzioni dei reati commessi in occasione delle manifestazioni, descrivendo un immaginario in base al quale «il manifestante» è una persona potenzialmente pericolosa e le stesse manifestazioni sono luoghi pericolosi e criminogeni, si pone sicuramente in frizione rispetto ai principi che ispirarono il costituente nel prevedere la libertà di riunione.

*Ed è per questi motivi che il Partito Democratico ha votato in modo convinto contro il decreto sicurezza-bis, **l'ennesimo decreto fabbrica paura.***

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del disegno di legge "Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica" (AC. 1913) e ai relativi [dossier](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati.

LE ONG VESSATE E CRIMINALIZZATE: TRATTATE PEGGIO DEI TRAFFICANTI DI DROGA

“Ad oggi non c'è alcuna prova di collusione tra trafficanti di migranti e organizzazioni non governative”. Queste parole sono state pronunciate nel corso delle audizioni in Commissione alla Camera dal Procuratore di Agrigento Luigi Patronaggio.

Non si capisce quindi quali siano i comportamenti contestati alle organizzazioni non governative che operano nel mediterraneo per salvare vite umane.

Come già detto nella premessa, anche i numeri non aiutano a capire, data **l'irrilevanza – a fini statistici – degli interventi delle navi non governative.** Anzi si rileva che, a fronte del drastico calo degli sbarchi nel Mediterraneo, sono invece in **forte aumento gli ingressi nel nostro territorio dei cosiddetti “Dublinanti”**, cioè coloro che vengono espulsi dai paesi europei dove vivono verso gli Stati attraverso i quali sono entrati nell'Unione per effetto del Regolamento di Dublino che individua nello Stato di primo ingresso il responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale. Così come **continuano incessantemente** i cosiddetti **sbarchi fantasma, su**

L'emergenza è finita già nei primi cinque mesi del 2018 con una diminuzione degli sbarchi del 78% per cento rispetto a quelli del 2017 e con un più accentuato calo degli arrivi dalla Libia: -84% rispetto al 2017.

cui il decreto non interviene: nel 2017-2018 si attestavano tra il 10 e il 15 per cento del totale, oggi sono di più, tra il 20 e il 25 per cento.

Quindi, sulla base di un'emergenza che non esiste, **il Ministro dell'Interno si è auto attribuito, scippando le relative competenze al Ministero delle infrastrutture e trasporti, il potere di vietare o limitare l'ingresso, il transito o la permanenza nelle acque territoriali di navi** (escluse quelle militari o in servizio governativo non commerciale), laddove ricorrano due ordini di presupposti alternativi: 1) *“motivi di ordine e sicurezza pubblica”*; 2) concretizzazione delle condizioni di cui all'art. 19, comma 2, lett. g) della Convenzione di Montego Bay, norma che a sua volta individua, quale ipotesi di passaggio non inoffensivo (o *“pregiudizievole”*) di nave straniera nelle acque territoriali, il caso in cui tale nave effettui *“il carico o lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi di immigrazione”*.

Cosa succede se un'ONG che ha prestato soccorso in mare, senza aver commesso alcun reato e anzi assolvendo agli obblighi della legge del mare, viola quei limiti e divieti imposti dal Ministro dell'Interno che ha deciso che poche decine di persone costituiscono un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica? **Succede** che il comandante della nave e, in solido, l'armatore, incorrono in una pesantissima **sanzione amministrativa che va da un minimo di 50mila euro ad un massimo di 1**

Organizzazioni che salvano vite in mare nel rispetto delle norme internazionali, senza commettere alcun reato, colpite da sanzioni fino ad 1 milione di euro, confisca immediata della nave e sua eventuale vendita e distruzione. In parole semplici: “Affondiamo la nave” (cit.)

milione di euro. Una cifra assolutamente irragionevole e sproporzionata nei confronti di chi compie operazioni di salvataggio in mare, nel rispetto delle norme internazionali cui l'Italia aderisce. Per non parlare della **nuova previsione** – introdotta nel corso dell'esame parlamentare – **dell'arresto in flagranza del comandante** che contravviene al divieto e **non si ferma davanti allo stop imposto dalla Guardia costiera** (il testo parla di delitto di resistenza o di violenza contro una nave da guerra).

Ma la **vessazione delle ONG**– considerate un male peggiore persino delle mafie - non si ferma alla salatissima sanzione amministrativa. Si prevede **l'immediata confisca della nave** che può subito essere affidata a Polizia, Capitaneria di porto o Marina militare. Quando la **confisca diventa definitiva** la nave diventa **patrimonio dello Stato** – gli oneri di custodia sono **a carico dell'armatore e del proprietario della nave** – e, a richiesta, **assegnata alle amministrazioni** interessate oppure **venduta**. Se le navi non sono impiegabili e rimangono **invendute** per due anni vengono **distrette**.

QUELLA PROPOSTA DI GIORGIA MELONI: “AFFONDIAMO LA NAVE!”, GRAZIE AD UN EMENDAMENTO DEL MOVIMENTO CINQUE STELLE, DIVENTA LEGGE

Come evidenziato nel corso dell'esame in sede referente: **“Colpisce innanzitutto, ad una prima lettura della norma, l'evidente intenzione di adottare un diritto speciale, valido solo per chi si occupa di migranti e particolarmente severo. Tali misure sanzionatorie appaiono innanzitutto sproporzionate (e pertanto illecite).**

Per comprendere l'entità assolutamente "fuori misura" di tali sanzioni giova il confronto con una recente decisione internazionale, quella della Corte permanente di arbitrato, nel caso della nave *Duzgit Integrity* (Malta c. São Tomé and Príncipe, 5 settembre 2016). Nel caso di specie una nave battente bandiera maltese era stata arrestata mentre transitava nelle acque arcipelagiche di Sao Tomé, dove intendeva svolgere un'attività sicuramente illecita, cioè il trasferimento di carburante da nave a nave. Ciononostante il Tribunale ha considerato complessivamente sproporzionate, e pertanto illecite, le misure sanzionatorie (tra cui la prolungata detenzione del comandante, la multa a carico del proprietario, la confisca del carico) adottate dallo Stato costiero per far rispettare i suoi diritti sovrani nelle acque arcipelagiche"¹.

La politica dei "porti chiusi" è illegittima perché viola le norme di diritto internazionale

Questo decreto mette "a norma" i contenuti delle controverse e criticate direttive emanate dal Ministro dell'Interno nell'ambito della c.d. politica dei "porti chiusi".

Tale politica, se così si può chiamare, è stata oggetto di severe critiche da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani che ha evidenziato la sua radicale incompatibilità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni sul diritto internazionale del mare (UNCLOS, SOLAS e SAR), nonché con il principio del *non-refoulement*.

Come evidenziato anche nel corso delle audizioni nelle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia²: l'esistenza di una cornice giuridica di rango primario – quale è un decreto-legge – non cambia, evidentemente, il sistema delle fonti sovranazionali (ratificate dall'Italia) all'interno del quale tali provvedimenti si inseriscono e che sono chiamati a rispettare ai sensi degli art. 10, 11 e 117 Cost. Ciò è peraltro espressamente previsto anche dal decreto, che contiene un espresso riferimento al necessario "rispetto degli obblighi internazionali".

"La norma presenta notevoli profili di illegittimità. Essa non può giustificare il divieto d'ingresso a navi che stiano operando soccorso in mare e stiano entrando nel territorio dello Stato al fine di completare l'obbligo di soccorso, cioè portarle in un porto sicuro".
Francesca De Vittor, ricercatrice di Diritto internazionale all'Università Cattolica di Milano.

Vale la pena ricordare quali siano queste norme di diritto internazionale cui l'Italia ha aderito:

- la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974, cosiddetta **Convenzione SOLAS**, che **obbliga il comandante** di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di **persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza**, se è possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione;

¹ Prof. Avv. Giuseppe Cataldi Ordinario di Diritto internazionale, Università degli studi di Napoli "L'Orientale" Responsabile del Network europeo Jean Monnet "MAPS – Migration and Asylum Policy Systems" Presidente, Association internationale du droit de la mer.

² Prof. Avv. Giuseppe Cataldi Ordinario di Diritto internazionale, Università degli studi di Napoli "L'Orientale" Responsabile del Network europeo Jean Monnet "MAPS – Migration and Asylum Policy Systems" Presidente, Association internationale du droit de la mer.

- **la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Montego Bay) o UNCLOS**, dispone che **ogni Stato esiga che il comandante** di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, **presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita** e proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo qualora sia a conoscenza del loro bisogno di assistenza;
- le stesse **Convenzioni SOLAS e SAR (Search and Rescue)** – come modificate dagli **emendamenti adottati dall'Organizzazione marittima mondiale (IMO - International Maritime Organization)** nel maggio 2004 ed entrati in vigore il 1 luglio 2006 – impongono agli Stati competenti per la regione SAR di **cooperare nelle operazioni di soccorso e di prendersi in carico i naufraghi** individuando e fornendo al più presto, la disponibilità di **un luogo di sicurezza (Place of Safety - POS)** inteso come luogo **in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti garantita;**
- le **Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare**, adottate nel 2004 dal Comitato marittimo per la sicurezza dell'IMO ai fini della corretta attuazione agli emendamenti in questione precisano, tra le altre cose, che **lo Stato cui appartiene il centro di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC-Maritime Rescue Coordination Centre)** che per primo abbia ricevuto la notizia dell'evento o che comunque abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, **ha l'obbligo di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse**, qualora non vi sia la possibilità di raggiungere un accordo con uno Stato il cui territorio fosse eventualmente più prossimo alla zona dell'evento. Ciò indipendentemente da qualsiasi considerazione in merito al loro status.

Qual è quindi la *ratio* di questo decreto che prevede un espresso riferimento al necessario **“rispetto degli obblighi internazionali”**, che lo renderà pertanto **suscettibile di sindacato per violazione di legge, con eventuale annullamento o disapplicazione in sede giurisdizionale?**

Probabilmente solo quello di **scippare le competenze al Ministro delle infrastrutture** visto che la cosiddetta “chiusura dei porti”, rientrava nella sua responsabilità (art. 83, codice della navigazione). D'ora in avanti, il **punto di equilibrio** tra le **esigenze** considerate dalle convenzioni internazionali in materia di **soccorso in mare e diritti fondamentali dei migranti** (da un lato) e **protezione delle frontiere** (dall'altro lato) **sarà fissato dal Ministro dell'interno**, in **un'ottica squisitamente securitaria**, con **provvedimenti** suscettibili di immediata compressione di diritti fondamentali e **impugnabili** sia davanti alla giustizia amministrativa (da comandante, armatore, proprietario) sia davanti alla giurisdizione ordinaria da parte dei singoli migranti, a tutela dei loro diritti³.

Quale sarà la **drammatica conseguenza** di queste norme, **considerato anche il ridimensionamento** – voluto dall'attuale Esecutivo in sede europea – della missione europea EUNAVFOR MED **operazione Sophia** che ha salvato dal 2015 circa 45mila vite umane dai pericoli del mare e dei trafficanti di uomini?

³ Prof. Avv. Giuseppe Cataldi Ordinario di Diritto internazionale, Università degli studi di Napoli “L'Orientale” Responsabile del Network europeo Jean Monnet “MAPS – Migration and Asylum Policy Systems” Presidente, Association internationale du droit de la mer.

Probabilmente, sebbene le norme siano inapplicabili, al fine di evitare di sottoporsi ad un procedimento giudiziario per contestare la sanzione amministrativa e la confisca della nave, le **ONG rinunceranno alle operazioni di salvataggio** con conseguente rischio di un **incremento dei morti in mare**, nell'indifferenza e nella mancanza di consapevolezza generale.

IL MANIFESTANTE È UN POTENZIALE PERICOLO

Il Governo interviene con lo **strumento del decreto**, in assenza di qualsivoglia **emergenza**, anche per **modificare norme del codice penale e del codice di procedura penale aumentando** la repressione di alcuni **fatti già previsti come reato allorché siano commessi nel contesto di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico**.

In particolare, l'**aggravante ad effetto comune** (art. 339 co. 1 c.p.) **per i casi in cui i reati di violenza, minaccia, resistenza a pubblico ufficiale o a corpo politico, amministrativo o giudiziario** (artt. 336, 337 e 338) 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 (reclusione fino a 2 anni)** quando la condotta è posta in essere **nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico**. A seguito di tale modifica, quindi, il nuovo articolo 340 c.p. risulta così articolato:

Art. 340. c.p.

Chiunque, fuori dei casi preveduti da particolari disposizioni di legge cagiona un'interruzione o turba la regolarità di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità è punito con la reclusione fino a un anno.

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.

I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da uno a cinque anni.

La riscrittura di questa norma del codice, si pone in **contrasto con l'art. 27 della Costituzione** (principio della responsabilità penale personale), poiché viene stabilita una forma di **responsabilità penale per chi organizza una manifestazione non autorizzata nella quale qualcun altro compie un qualsiasi reato di danneggiamento**.

Si **introduce, poi, una specifica aggravante qualora le condotte di devastazione e saccheggio vengano perpetrate 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 punita con **pena significativamente superiore** (da uno a cinque anni, anziché da sei mesi a tre anni) rispetto a quanto attualmente previsto. Inoltre, si subordina

la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione delle conseguenze del reato o alla prestazione di lavori di pubblica utilità.

Nel corso **dell'esame in sede referente**, con due **emendamenti** a firma, rispettivamente della **Lega e di Fratelli d'Italia**, è stato previsto che **l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità nei casi di violenza o minaccia a pubblico ufficiale** (art. 336 cp), **resistenza a pubblico ufficiale** (337) e **oltraggio a pubblico ufficiale** (341-*bis*).

E che per **l'oltraggio a pubblico ufficiale** (341-*bis*) la pena diventa **"da 6 mesi a 3 anni"**. Stessa cosa per chiunque **offende l'onore o il prestigio di un magistrato in udienza** (343, primo comma CP).

Come già detto in premessa, questo insieme di norme, si caratterizza per un **aggravamento** ulteriore della **risposta sanzionatoria dello Stato** per i **reati commessi in piazza**, già **pesantemente puniti dalla normativa preesistente**, che **rompe il principio di proporzionalità e ragionevolezza** che dovrebbe governare il sistema penale.

Si fatica quindi a comprendere la necessità di tale aggravamento in **assenza di situazioni di emergenza per l'ordine pubblico**. Verrebbe da pensare che tale stretta sia riconducibile ad una mentalità che vede nella **risposta autoritaria** e nel **"più carcere per tutti"** la chiave **per risolvere i conflitti sociali** e, in ultima istanza, per **"criminalizzare il dissenso"**.