



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

PARERE

DEL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

SUL DECRETO-LEGGE 14 GIUGNO 2019, N. 53 recante titolo:
“DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA”

Con il presente documento si fornisce una versione aggiornata del parere reso lo scorso 4 luglio; versione che tiene conto delle modificazioni apportate dalla Camera dei Deputati nel corso dell'iter di conversione.

L'intervento normativo oggetto di parere si compone di tre parti distinte: la prima concerne il contrasto all'immigrazione illegale, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; la seconda, il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche per la sicurezza; la terza, il contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive.

Il Garante nazionale preliminarmente osserva che le misure oggetto di parere concernono gli aspetti che possano direttamente o indirettamente incidere sulla privazione della libertà delle persone, sulla sua legittimazione formale e sostanziale, sulle forme in cui essa possa attuarsi e sull'effettività dei diritti fondamentali delle persone ristrette. Pertanto, il parere qui di seguito espresso, mentre è da un lato *opportuno*, essendo il Garante nazionale l'Autorità di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, qualunque ne sia la ragione, è altresì *obbligatorio* da parte del Garante stesso quale *Meccanismo nazionale di prevenzione*, ai sensi dell'articolo 19 lettera c) del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195).

Le previsioni dirette a contrastare prassi abusive della normativa internazionale e delle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, nonché quelle dirette a potenziare l'efficacia delle disposizioni in tema di rimpatri sono quelle che maggiormente e direttamente coinvolgono l'azione di monitoraggio e tutela da parte del Garante Nazionale. Nondimeno alcuni aspetti relativi alle modifiche introdotte nei codici e nella legislazione a essi complementare, hanno rilevanza per il Garante in virtù dei loro effetti sulla potenziale area della privazione della libertà personale.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

È tuttavia doveroso osservare preliminarmente che nello spazio temporale degli ultimi due anni il Garante si è trovato a esprimere pareri su ben tre provvedimenti – tutti adottati con procedura d’urgenza, i precedenti essendo il decreto legge 13/2017 e il decreto legge 113/2018 – riferibili alla stessa materia e accomunati dal medesimo sostanziale presupposto relativo alla necessità e urgenza di garantire l’effettività delle misure di allontanamento adottate nei confronti dei cittadini stranieri in posizione di irregolarità. Obiettivo, evidentemente difficile da perseguire oltre i numeri già raggiunti, considerate, appunto, la sua reiterazione nei ravvicinati provvedimenti di legge citati e l’inequivocabilità del dato statistico indubbiamente rivelatore della scarsa efficacia delle misure a tal fine adottate. A questo proposito si noti che, in base ai dati forniti dal Ministero dell’Interno al Garante nazionale in qualità di organismo nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati ai sensi della Direttiva 2008/115/CE, il numero delle persone rimpatriate nel primo semestre del 2019, pari a 2.839 (rilievo al 15.06.2019), è in linea con i dati sui rimpatri degli anni precedenti (6.398 persone rimpatriate nel 2018; 6514 nel 2017; 5.817 nel 2016).

Non solo, ma sono ancora lontane dalla piena attuazione alcune rilevanti previsioni contenute nel primo provvedimento (decreto legge 13/2017): per esempio relativamente alla predisposizione di Centri per il rimpatrio di dimensioni ridotte, collocati regionalmente e con condizioni materiali e organizzative accettabili, essendosi limitata l’attuazione della nuova previsione normativa alla riapertura di Centri già funzionanti in passato e alla risistemazione delle più macroscopiche inadeguatezze di quelli esistenti. Analogamente le previsioni contenute nel decreto del 2018 (decreto legge 113/2018), per esempio relativamente al possibile trattenimento fino a trenta giorni dei richiedenti asilo negli *hotspot* o alla possibile disposizione di ‘luoghi idonei’ non risultano ancora pienamente disciplinate. Il Garante nazionale, mentre apprezza sia tale cautela applicativa sia l’interlocuzione avviata con il Ministero dell’interno proprio sulla realizzazione di tali aspetti, non può esimersi dall’esprimere la propria perplessità sulla frequenza di provvedimenti d’urgenza che incidendo sulla stessa materia, peraltro in ridefinizione ed evoluzione proprio sulla base di precedenti interventi, rischiano di avere più la connotazione di messaggio e di costruzione culturale che non di effettività. Il tutto in un contesto di drastica riduzione degli arrivi irregolari nel nostro Paese, soprattutto per la via marittima: una riduzione a volte rappresentata numericamente anche maggiore di quanto non sia nella realtà, dato l’arrivo di piccole imbarcazioni che sfuggono al flusso di controllo, identificazione e accoglienza che connota gli arrivi di grandi vettori. Nonché nel contesto di un immutato numero di effettivi rimpatri, che si mantiene lungo valori standard, come sopra documentato.



Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale

Come il Garante nazionale ha già avuto modo di rilevare nella propria Relazione al Parlamento 2019, una simile reiterata modalità di adozione di provvedimenti legislativi nella stessa materia, a parità di condizioni al contorno, potrebbe essere letta come un preoccupante indice della difficoltà di affrontare il tema al di fuori di una logica emergenziale, con i tempi e gli spazi propri del confronto sociale, culturale e parlamentare.

Pertanto, anche nell'analisi di quest'ultimo provvedimento, il Garante nazionale pone alla considerazione del Parlamento alcune riflessioni in merito al nuovo ricorso alla decretazione d'urgenza, svolgendo in premessa una considerazione di carattere generale che attiene sia a profili di criticità tecnica sia ad aspetti più generali che riguardano la costruzione di strategie e interventi per la gestione dei flussi migratori.

Sotto un profilo tecnico, l'eterogeneità dei fini del provvedimento normativo genericamente e vagamente riferiti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica sembra al Garante non riuscire a soddisfare, nell'articolazione del provvedimento stesso, i requisiti di omogeneità e specificità richiesti per la decretazione d'urgenza.

Inoltre, il Garante nazionale esprime i propri dubbi relativamente alla sussistenza in concreto di effettive straordinarie e impellenti necessità di esercizio da parte dell'organo esecutivo del potere di sostituirsi al Parlamento nella sua funzione legislativa. Ciò anche in considerazione, in particolare relativamente ai primi articoli, alla già citata indubbia riduzione degli sbarchi. Per il resto dell'articolato, ricorda che il codice penale dovrebbe essere oggetto di particolare protezione rispetto a possibili interventi urgenti che rischiano spesso di modificarne la complessiva costruzione logica anche nella gerarchia dei beni giuridici tutelati e nella previsione di conseguenti sanzioni per chi tali beni aggredisce, il Garante nazionale ritiene sorprendente la modifica per decreto di alcune previsioni in virtù di un contingente e limitato evento sportivo. Rammenta in merito, come in passato si sia giunti a censura da parte della Corte costituzionale dell'inserimento in un provvedimento d'urgenza in corso di conversione di aspetti che regolavano un'area tematica del tutto dissimile dall'imminente evento agonistico internazionale, a cui il provvedimento era formalmente dedicato.

Parere sull'articolo 1 recante rubrica "Misure a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e in materia di immigrazione"

L'articolo 1 del decreto legge prevede che «Il Ministro dell'interno [...] nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

territoriale, [...] per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, par. 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare», vale a dire quando la nave è impegnata nelle attività di carico o scarico di qualsiasi persona in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero.

In relazione a tale previsione si ritiene utile formulare 4 riflessioni.

a) Obbligo di soccorso

La norma contiene, conformemente a quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione, il richiamo generale al rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia inteso come limite complessivo all'esercizio del potere di limitare o vietare l'ingresso.

La previsione è in linea con quanto stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare ("Convenzione di Montego Bay", d'ora in avanti CNUDM) che prevede, all'articolo 2 paragrafo 3, il principio generale in base al quale «La sovranità sul mare territoriale si esercita secondo le condizioni previste dalla presente Convenzione e dalle altre norme di diritto internazionale » (corsivo mio), tra le quali rientra non solo il diritto internazionale del mare, ma, come poi verrà approfondito, anche il diritto internazionale dei diritti umani.

Come è noto, l'art. 17 della CNUDM prevede il diritto di *passaggio inoffensivo* che lo stato costiero ha l'obbligo di consentire alle navi straniere. Questo principio è bilanciato però dal riconoscimento del diritto dello Stato costiero di non esercitare tale obbligo attraverso l'adozione di «misure necessarie per impedire nel suo mare territoriale ogni passaggio che non sia inoffensivo» (art. 25 CNUDM).

Una lettura della norma che consideri il salvataggio in mare come una violazione delle norme in materia di immigrazione dello stato costiero e, di conseguenza, come una possibile ipotesi di passaggio non inoffensivo appare non in linea con gli obblighi internazionali di soccorso previsti in vario modo da norme contenute nelle più importanti convenzioni sul diritto del mare (CNUDM stessa, Convenzione SOLAS del 1974 e Convenzione SAR del 1979) e dagli artt. 485 e 489 del Codice della Navigazione italiano.

Alla luce del diritto internazionale e del già citato Codice di navigazione, non si vede, infatti, come il passaggio di una nave che ha soccorso persone in pericolo e intenda entrare al fine di perfezionare quest'obbligo possa essere considerato in violazione di norme interne



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

sull'immigrazione, dal momento che norme internazionali e interne lo rendono obbligatorio. Di conseguenza, non può essere considerato come passaggio non inoffensivo¹.

b) Il soccorso in mare implica l'approdo in un porto sicuro

In base al diritto internazionale l'obbligo di prestare soccorso non si esaurisce nell'atto di salvare i naufraghi ma comporta anche l'obbligo di sbarcarli in un *place of safety* (luogo sicuro), inteso quale luogo ove la vita e la sicurezza delle persone soccorse non siano più minacciate e le loro necessità primarie, come cibo, alloggio e cure mediche, possano essere soddisfatte².

Per citare una recente dichiarazione dell'UNHCR, «Il soccorso in mare è una tradizione secolare e un obbligo che non si esaurisce tirando le persone fuori dall'acqua. Un salvataggio può essere considerato completo una volta che i passeggeri hanno raggiunto la terraferma in un porto sicuro».

Anche un gruppo di esperti ONU sui diritti umani il 20 maggio u.s. ha scritto al nostro Governo richiamando l'art. 98 CNUDM relativo all'obbligo di prestare soccorso, precisando che questo «*is considered customary law. It applies to all maritime zones and to all persons in distress, without discrimination, as well as to all ships, including private and NGO vessels under a State flag*».

Ciò considerato, l'attuale formulazione dell'articolo 1, laddove non escluda esplicitamente la possibilità di legittimare azioni interdittive di ingresso di navi che abbiano condotto attività di salvataggio e abbiano pertanto la necessità di raggiungere un porto sicuro ove far sbarcare le

5

¹ In tal senso il Tribunale di Agrigento nell'ordinanza del 2 luglio 2019 sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare: «L'attività del capitano della nave Sea Watch 3, di salvataggio in mare di soggetti naufraghi, deve, infatti, considerarsi adempimento degli obblighi derivanti dal complesso quadro normativo richiamato¹ (Nell'ordinanza si fa riferimento alle Convenzioni di Montego Bay, Convenzione SOLAS del 1974, Convenzione SAR del 1979 e agli artt. 490 e 1158 Codice della navigazione, n.d.r.). Su tale quadro normativo non si ritiene possa incidere l'art. 11 comma ter del Dlgs 286/98 (comma introdotto dal DL n. 53/2019): difatti, ai sensi di detta disposizione, il divieto interministeriale da essa previsto (di ingresso, transito e sosta) può avvenire, sempre nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, solo in presenza di attività di carico o scarico di persone in violazione delle leggi vigenti dello Stato costiero, fattispecie qui non ricorrente vertendosi in una ipotesi di salvataggio in mare in caso di rischio di naufragio. Peraltro, l'eventuale violazione del citato art. 11 comma 1 ter – si ribadisce sanzionata in sola via amministrativa – non fa venir meno l'inderogabile disposto di cui all'art. 10 ter del Dlgs 286/98 avente ad oggetto l'obbligo di assicurare il soccorso, prima, e la conduzione presso gli appositi centri di assistenza, poi.»

² Si vedano, a tal proposito, le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare adottate nel 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza dell'IMO in relazione agli emendamenti adottati nel 2004 alle Convenzioni SOLAS e SAR.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

persone tratte in salvo, appare in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto consuetudinario e pattizio.

c) Rispetto di tutti gli obblighi internazionali

L'esercizio della facoltà riconosciuta agli Stati di inibire l'ingresso nelle proprie acque territoriali alle navi straniere non può altresì determinare la violazione di diritti fondamentali della persona sanciti dalla nostra Carta costituzionale e dalle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

In tal senso, come già accennato, il generico richiamo al rispetto gli obblighi internazionali contenuto nell'articolo 1 del decreto legge deve intendersi come comprensivo sia di quelli derivanti dal diritto internazionale del mare, che di quelli in materia di diritti umani. Qui entrano in gioco il diritto di cercare asilo (o protezione internazionale) e il diritto a non subire torture o trattamenti o punizioni inumani o degradanti e - in funzione del rispetto di questi due diritti - il principio di *non refoulement* e anche il divieto di espulsioni collettive.

Qualora, del resto, si leggesse tale previsione nel senso di non impedire (o addirittura di autorizzare) il respingimento di navi che abbiano a bordo persone salvate senza aver consentito a queste ultime di accedere alla procedura di asilo/protezione internazionale o di fare valere il rischio di subire torture o trattamenti analoghi, senza tenere conto – in altre parole - del principio di *non refoulement*, sarebbe la norma stessa a essere incostituzionale per contrasto con l'articolo 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, con l'articolo 10, in punto di diritto d'asilo e l'articolo 117 che individua negli obblighi internazionali un limite al potere legislativo.

Soffermandosi in particolare sull'articolo 10 della Costituzione, si rammenta che il comma tre di tale disposizione stabilisce che «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», diritto che come pacificamente interpretato dalla giurisprudenza italiana si configura quale diritto di rango costituzionale.

Una formulazione maggiormente aderente al dettato costituzionale dell'articolo 1 del decreto, a parere di questa Autorità di garanzia, richiede un espresso richiamo a tale previsione affinché sia esplicitamente sancito il diritto della persona di entrare nelle acque nazionali qualora manifesti



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

l'intenzione di richiedere asilo, anche nel caso in cui venga vietato all'imbarcazione di fare ingresso nel territorio italiano.

A tal proposito, si ricorda che l'articolo 2 del Testo Unico Immigrazione (decreto legislativo 286/1998) stabilisce che «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». Impedire l'ingresso in acque nazionali dove è possibile fare domanda di asilo significa di fatto frustrare tale diritto (come se alla frontiera aeroportuale fosse stabilito il divieto di presentare domanda di asilo per i cittadini stranieri sprovvisti di visto).

Richiamando ancora quanto stabilito dal diritto del mare, va altresì rammentato che, nel caso in cui la persona salvata sia una persona migrante, il concetto di *place of safety* (luogo sicuro) deve essere inteso anche quale luogo ove la vita o la libertà non «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» (art. 33 Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951) e/o dove questa non corra un rischio oggettivo di subire torture o trattamenti o punizioni inumani o degradanti (art. 3 della CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo), nonché un luogo (Paese di transito) da cui la persona non corra il rischio di essere successivamente allontanata verso un Paese di origine con le caratteristiche sopra descritte.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti ritenuto che dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo discenda per gli Stati membri l'obbligo di non esporre le persone al rischio di trattamenti disumani e degradanti mediante il loro respingimento verso Stati che praticano quelle condotte (cfr. da ultimo la sentenza della Grande Camera nel caso *Hirsi Jama e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012).

Dello stesso tenore il documento del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa *Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean* contenente una serie di raccomandazioni indirizzate agli Stati membri: «*Actions to safeguard human life at sea should be carried out in such a manner that they are consistent with the European Convention on Human Rights and other international instruments, such as the 1951 Refugee Convention. This requires ensuring that questions, such as rescue and disembarkation are also resolved in full respect of the principle on non-refoulement, protection against arbitrary detention, and the prohibition of collective expulsion, among others. [...]. From the Commissioner's perspective, the effective protection and promotion of the human rights of refugees, asylum*



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

seekers and migrants, at sea and on land, should always prevail over any dilemma or uncertainty that the interaction of different legal regimes, practices and policies may cause».

d) Il concetto di inoffensività

Il Garante nazionale inoltre osserva che la formulazione attuale degli articoli 17-19 CNUDM prevede all'art. 17 il diritto di passaggio inoffensivo, all'art. 18 co. 1 definisce la 'inoffensività' come non pregiudizievole alla pace, al buon ordine e alla sicurezza, mentre al co. 2 definisce i parametri entro cui si applica il concetto di 'pregiudizievole'. Tra questi ultimi, quello indicato alla lettera g) dell'art. 19 co.2 menzionata dall'art. 1 del Decreto oggetto di esame, che definisce 'pregiudizievole' le imbarcazioni destinate al carico e scarico di materiali, valuta o persone: qui il Decreto inserisce anche le violazioni delle leggi di immigrazione vigenti. Ma, l'articolo citato del Decreto non si limita all'estensione perché determina un 'divieto' di ingresso, transito e sosta. In sintesi, oltre ad ampliare le possibilità di *non diritto* all'ingresso, transito e sosta, trasforma tale *non diritto* in *divieto*, con un salto logico-giuridico, che richiede specifica argomentazione e giustificazione. Infatti, l'art. 25 co.1 CNUDM prevede la possibilità per lo Stato di adottare misure per impedire ogni passaggio che non sia inoffensivo, ma tale previsione ha la caratteristica dell'eccezionalità e non della regolarità della norma.

8

Parere sull'articolo 2 recante rubrica "Inottemperanza a limitazioni o divieti in materia di ordine, sicurezza pubblica e immigrazione"

La previsione, come emendata dalla Camera, stabilisce multe da euro 150.000 fino a euro 1.000.000 a carico del comandante della nave nonché la confisca e l'immediato sequestro cautelare dell'imbarcazione utilizzata per realizzare la condotta sanzionata nel caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane.

In relazione a tale articolo, tenuto conto dell'inasprimento delle sanzioni introdotte con gli emendamenti approvati dalla Camera, questo organismo di garanzia dei diritti fondamentali non può che esprimere forte preoccupazione per l'impatto determinante che simili misure rischiano di avere sulle vite delle persone migranti bisognose di soccorso, sull'effettività degli obblighi di salvataggio a carico *in primis* delle autorità dello stato costiero, nel cui mare territoriale, o nelle vicinanze del quale, si trovi una nave in una situazione di pericolo, nonché sull'importante ruolo umanitario svolto dalla società civile organizzata in tale ambito che – seppur suscettibile di



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

disciplina - non dovrebbe in alcun modo essere svalutato, o comunque reso oggetto di un clima di sospetto e criminalizzato.

Va, peraltro, osservato il carattere paradossale della norma che nel comminare sanzioni pecuniarie dispone contestualmente lo stanziamento di risorse finanziarie per la sua attuazione.

Parere sull'articolo 3-bis recante rubrica "Modifica dell'articolo 380 del codice di procedura penale)

La previsione modifica l'articolo 380 del codice di procedura penale disponendo l'arresto obbligatorio del comandante dell'imbarcazione che sia colto in flagranza del reato di «resistenza o di violenza contro nave da guerra previsto dall'articolo 1100 del codice della navigazione».

Ferma restando la perplessità generale espressa sulle misure repressive introdotte nei confronti di chi compia attività di soccorso in mare, il Garante nazionale esprime il proprio disappunto relativamente a tale disposizione che introducendo un nuovo automatismo limita fortemente lo spazio di verifica dell'Autorità giudiziaria che al contrario nell'ambito della privazione di un diritto fondamentale quale quello della libertà personale – fatte salve le ipotesi di arresto obbligatorio già codificate - dovrebbe sempre poter godere della più ampia capacità di valutazione.

9

Parere sull'articolo 6 recante rubrica "Modifiche alla legge 22 maggio 1975, n.152"

La norma introduce nuove ipotesi di reato nel caso di lancio o utilizzo illegittimo di 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 nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Il Garante nazionale valuta positivamente la modifica approvata dalla Camera, in base alla quale a integrare la fattispecie più grave di reato, punita con la reclusione da uno a quattro anni, è solamente la determinazione di un concreto pericolo per incolumità delle persone mentre l'ipotesi meno grave di danno all'integrità delle cose viene punita con la pena inferiore della reclusione da sei mesi e due anni.

Parere sull'articolo 7 recante rubrica "Modifiche al codice penale"

Ferme restando le criticità già espresse, sugli interventi relativi al codice penale e ricordando la *ratio* del principio della cosiddetta 'Riserva di codice' che il Parlamento ha recentemente



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

approvato – soltanto nella XVII Legislatura – proprio al fine di salvaguardare la ‘carta’ dei valori giuridici tutelati anche rispetto interventi adottati sulla scia di emergenza ed emozione, il Garante nazionale ritiene doveroso esprimere la propria perplessità in relazione a

- il raddoppio della previsione di pena per l’interruzione d’ufficio o del servizio pubblico ex art. 340 cp.,;
- l’equiparazione all’art. 419 co. 2 c.p. come aggravante dell’agire in manifestazioni in luogo pubblico – pur nel contesto di un reato indubbiamente gravissimo – all’agire nell’accaparramento di munizioni o viveri;
- l’aumento delle pene per danneggiamento previste dall’articolo 635 c.p..

Si tratta di misure che estendendo l’area della penalizzazione hanno un effetto meramente carcerizzante per far fronte a condotte che in taluni casi – come per esempio per quanto riguarda l’art. 340 cp. – hanno una possibile frequenza certamente più efficacemente sanzionabile con forme di recupero e reinserimento che con l’estensione assoluta della detenzione.

Parere sull’articolo 12 recante rubrica “Fondi di premialità per le politiche di rimpatrio”

10

La previsione stabilisce l’istituzione di un fondo «destinato a finanziare interventi di cooperazione mediante sostegno al bilancio generale o settoriale ovvero intese bilaterali, comunque denominate, con finalità premiali per la particolare collaborazione nel settore della riammissione di soggetti irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Stati non appartenenti all’Unione europea».

La norma è formulata in termini vaghi e aperti e non permette di comprendere se i beneficiari dei fondi siano gli Stati che garantiscono cooperazione nella riammissione o i singoli migranti che accettano il rimpatrio volontario assistito (o entrambi).

Nella prima ipotesi, che in base alla lettura degli atti parlamentari (Dossier 20 giugno 2019) appare la più probabile, va segnalata come critica la mancanza nel testo di legge di ogni riferimento al rispetto dei diritti umani da parte dello stato di riammissione, condizione imprescindibile e legittimante che, nel rispetto degli obblighi internazionali che il Paese si è assunto in materia di *non refoulement*, deve essere sottesa a ogni intesa siglata nell’ambito degli accordi di rimpatrio.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*

A tal proposito, questa Autorità di Garanzia coglie l'occasione per richiamare il ruolo che l'articolo 80 della Costituzione assegna alle Camere nel prescrivere la previa autorizzazione parlamentare alla «ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica», rientrando senza dubbio in tale materia anche gli accordi di riammissione come ribadito recentemente dalla giurisprudenza di merito (sentenza del Tribunale di Trapani del 23 maggio 2019).

La seconda ipotesi, comunque possibile, attesa la formulazione generica della previsione, implicherebbe forme di incentivazione del rimpatrio volontario assistito di migranti irregolari mediante corresponsione di un sostegno economico. Una tale misura non solo apparirebbe in linea con la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – la cosiddetta “Direttiva rimpatri” – secondo la quale la partenza consensuale dovrebbe costituire la modalità ordinaria attraverso la quale portare ad esecuzione i rimpatri, ma sarebbe altresì auspicabile nell'ottica di una maggiore tutela dei diritti fondamentali delle persone in situazione di irregolarità e del potenziamento di un istituto che per vari motivi trova ancora scarsissima applicazione.

Non può altresì non destare preoccupazione la provenienza delle risorse destinate alla dotazione del fondo. Come indicato dagli Atti parlamentari, queste deriverebbero dalle «misure di razionalizzazione della spesa per la gestione dei Centri per l'immigrazione e dagli interventi per la riduzione del costo giornaliero per l'accoglienza dei migranti posti in essere dal Ministero dell'Interno in attuazione della legge di bilancio 2019. Il riferimento non riguarda la totalità di tali risorse, bensì dagli eventuali risparmi ulteriori alla soglia minima fissata dalla medesima legge di bilancio».

La previsione di un'ulteriore contrazione delle risorse destinate alla gestione dei Centri, inclusi i Centri di permanenza per il rimpatrio per soffermarsi esclusivamente sull'area di competenza del Garante nazionale, è un aspetto di forte preoccupazione che rischia di mettere a repentaglio il livello, già di per sé piuttosto critico delle condizioni di vivibilità delle strutture come il Garante nazionale ha più volte evidenziato in esito alla sua attività di monitoraggio.

Parere sull'articolo 15 recante rubrica “Disposizioni in materia di arresto in flagranza differita”

La norma proposta, abolendo il limite temporale (30 giugno 2020) previsto per la cosiddetta ‘flagranza differita’ rende questo istituto stabile nel nostro ordinamento. Il Garante nazionale



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

invita il Parlamento all'approfondimento di discussione sull'introduzione attraverso un provvedimento d'urgenza di un istituto che ha incidenza rilevante sugli aspetti procedurali e sostanziali che coinvolgono la privazione della libertà delle persone.

Parere sull'articolo 16 recante rubrica "Modifiche agli articoli 61 e 131-bis del codice penale"

Il comma 1 lettera b) che modifica l'articolo 131-bis del codice penale di fatto riduce fin quasi alla sua abolizione il criterio di "particolare tenuità dell'offesa" per i delitti commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, ovvero nei casi di violenza o minaccia (articolo 336 c.p.), resistenza (articolo 337 cp.p) e oltraggio a un pubblico ufficiale (articolo 341 bis c.p.). Rende, infatti, tale criterio applicabile solo nel caso di delitti punibili nel massimo fino a due anni e sei mesi di reclusione.

Il Garante nazionale legge tale previsione nel contesto di una riduzione del limite di apprezzamento lasciato all'autorità giudiziaria e nella tendenza a determinare automatismi che vadano proprio in tale direzione. Una direzione che il Garante invita a riconsiderare, lasciando alla valutazione del singolo caso la determinazione della gravità del fatto, secondo i fondamenti dell'istituto introdotto con l'articolo 131-bis c.p..

12

Nel presentare questo parere il Garante Nazionale ribadisce la piena disponibilità a cooperare per ogni possibile miglioramento normativo e per la piena attuazione dei processi di assicurazione della sicurezza collettiva e, al contempo, della tutela dei diritti fondamentali di ogni persona, nel solco della nostra Costituzione.

Roma, 31 luglio 2019

per il Collegio del Garante nazionale,

Il Presidente