

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

12/2024

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scarioina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Ponteprino, Tommaso Trincherà.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

INDICE DEI CONTRIBUTI

PAPER

E. CARLONI, <i>Conflitto di interessi e abuso di ufficio: problemi aperti tra amministrazione e costituzione</i>	5
E. RECCIA, <i>Populismo e diritto penale del nemico nella legislazione del migrante</i>	21
O. LOMBARDI, <i>Responsabilità penale dell'uomo per il danno cagionato attraverso condotte dolose e colpose nell'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale</i>	57

SCHEDE

G.L. GATTA, <i>"Asfissia applicativa" e "ineffettività" del riformato reato di traffico di influenze illecite: la Procura di Roma chiede di sollevare questione di legittimità costituzionale (processo sulle mascherine – covid)</i>	75
S. ZIRULIA, <i>Il "decreto Piantedosi" sulle operazioni di soccorso in mare approda alla Consulta</i>	79
M.C. UBIALI, <i>Concorso pubblico truccato anticipando i temi delle prove: non potendo più ricorrere alla turbativa d'asta e all'abuso d'ufficio, il Tribunale di Milano condanna per rivelazione di segreti d'ufficio</i>	83
F. VITARELLI, <i>Lo sfruttamento del lavoro intellettuale è fuori dal tipo descritto dall'art. 603-bis c.p.?</i>	89
C. MISTRORIGO, <i>Una fotografia delle indegne condizioni presenti nelle carceri italiane in una ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Firenze a seguito di reclamo ex art. 35 bis o.p.</i>	99
C. PASINI, <i>L'impatto del c.d. pacchetto sicurezza sulle persone straniere in Italia e sul fenomeno dell'immigrazione</i>	107

**IL “DECRETO PIANTEDOSI”
SULLE OPERAZIONI DI SOCCORSO IN MARE
APPRODA ALLA CONSULTA**

Trib. civile di Brindisi, ord. 10 ottobre 2024, Giud. Marra

di Stefano Zirulia

1. Con ordinanza del 10 ottobre 2024 il Tribunale civile di Brindisi ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione di diversi parametri, della disposizione che prevede la sanzione accessoria del fermo amministrativo di 20 giorni della nave che non ottemperi alle indicazioni fornite dalle autorità nazionali competenti, secondo la ripartizione delle zone SAR, per il tratto di mare nel quale si è svolto il salvataggio di stranieri privi di regolari documenti per l'ingresso in Italia. La norma censurata è racchiusa nell'art. 1 comma 2-*sexies* del d.l. n. 130 del 2020, conv. in legge n. 173 del 2020 (noto anche come “decreto Lamorgese”), come modificato dal d.l. n. 1 del 2023, conv. con modif. dalla legge n. 15 del 2023 (c.d. “decreto Piantedosi”).

2. Il procedimento *a quo* tra origine dal ricorso in opposizione avverso il provvedimento di fermo amministrativo emesso nei confronti della nave di una nota organizzazione non governativa (la *Ocean Viking* di SOS Mediterranée). Il 6 febbraio 2024 l'equipaggio effettuava quattro operazioni di soccorso nel Mediterraneo centrale, l'ultima delle quali, svoltasi in acque internazionali ricadenti nella zona SAR libica, caratterizzata da momenti di tensione con un non meglio identificato motoscafo carico di migranti presente sul luogo del naufragio. All'arrivo nel porto di Brindisi venivano notificate all'equipaggio della *Ocean Viking* la sanzione pecuniaria e quella accessoria del fermo previste dal sopraccitato art. 1 comma 2-*sexies*, in ragione della violazione della prescrizione di cui all'art. 1, comma 2-bis lett. f) del medesimo decreto-legge, ossia il mancato rispetto delle indicazioni fornite dal centro per il soccorso marittimo libico, competente per il coordinamento delle operazioni di soccorso in quel tratto di mare e la conseguente creazione di “situazioni di pericolo”.

3. Il giudice brindisino ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità proposta dai difensori dei ricorrenti (capitano, proprietario, armatore e noleggiatore della *Ocean Viking*), in relazione a tre parametri costituzionali.

In primo luogo l'ordinanza ravvisa la violazione dell'art. 3 Cost., in combinato con la funzione rieducativa sancita dall'art. 27, co. 3 Cost., nella previsione di una sanzione amministrativa accessoria, quella appunto del fermo di venti giorni, applicabile in maniera automatica e indifferenziata per una serie eterogenea di condotte. Tra queste, l'ordinanza ricorda, a titolo esemplificativo, accanto a quella contestata ai ricorrenti, le ipotesi di cui alla lett. a) e b) del decreto-legge (rispettivamente: la

violazione della disciplina in materia di sicurezza della navigazione, di prevenzione dell'inquinamento, di certificazione e addestramento del personale marittimo, di condizioni di vita e lavoro a bordo; l'omessa informazione alle persone prese a bordo della possibilità di richiedere protezione internazionale e la raccolta dei relativi dati da mettere a disposizione delle autorità). La previsione della medesima sanzione, automatica e di carattere fisso, per violazioni dotate di caratteristiche così diverse, impedirebbe all'autorità giudiziaria di graduare l'applicazione della sanzione alle peculiarità del caso concreto, in spregio dei principi di individualizzazione e proporzionalità della pena. Incidentalmente, a tale proposito, l'ordinanza afferma la riconducibilità della disciplina sotto esame, formalmente amministrativa, alla "materia penale", secondo le note cadenze inaugurate dalla sentenza *Engel* e poi successivamente affinate dai giudici di Strasburgo attraverso una ricca giurisprudenza che non ha mancato di interessare anche l'ordinamento italiano (si citano, a titolo esemplificativo, le sentenze *Menarini c. Italia* del 2021 e *Grande Stevens e altri c. Italia* del 2014).

4. In secondo luogo, il rimettente ravvisa una violazione dell'art. 25, comma 2 Cost. con riferimento ai presupposti individuati dal legislatore per l'applicazione della sanzione accessoria, ossia l'inottemperanza alle indicazioni fornite dal centro di soccorso marittimo competente – secondo il sistema SAR delineato dalla Convenzione di Amburgo – per l'area in cui si è svolto il salvataggio. Il rinvio in bianco all'ordine impartito dall'autorità marittima, eventualmente straniera, senza nemmeno necessità di una sua formalizzazione in un atto amministrativo (nel caso di specie si era trattato di una mera comunicazione via e-mail da parte della c.d. guardia costiera libica), contrasta con il principio di legalità sul piano della determinatezza del precetto, che in ultima analisi *"difetta del tutto del requisito della prevedibilità"*.

5. In terzo e ultimo luogo, l'ordinanza prospetta un contrasto tra l'art. 1, comma 2-sexies e gli artt. 10 e 117 Cost., evidenziando l'incompatibilità tra l'obbligo imposto *ex lege* al comandante di rispettare l'ordine impartito dall'autorità libica e gli obblighi assunti dall'Italia sul piano sovranazionale in materia di protezione dei diritti fondamentali degli stranieri. Secondo il rimettente, infatti, *"l'applicazione della disposizione censurata imporrebbe a questo Giudice di assumere che lo Stato libico costituisca un 'porto sicuro'"*, presunzione notoriamente non corrispondente alla realtà di fatto, come già accertato non solo da autorevoli istituzioni internazionali ma anche da sentenze emesse da corti italiane. Su tali premesse poggia la censura per violazione del divieto di *refoulement* e di espulsioni collettive, a loro volta cristallizzati in disposizioni vincolanti per il legislatore italiano, in forza dei richiamati artt. 10 e 117 Cost., quali l'art. 33 della Convenzione di Ginevra, la regola n. 15 del Cap. V della Convenzione SOLAS, l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché l'art. 4 del Prot. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

6. L'ordinanza sviluppa argomentazioni che toccano punti nevralgici del sistema sanzionatorio italiano: la riqualificazione in senso penalistico di sanzioni formalmente amministrative; la proporzionalità della pena, *rectius* della sanzione punitiva, nella

prospettiva della sua necessaria individualizzazione; la riserva di legge, con riguardo all'integrazione della norma (sostanzialmente) penale da parte di atti riconducibili all'esercizio del potere esecutivo; il rispetto degli obblighi assunti dall'Italia sul piano sovranazionale, secondo lo schema delle norme interposta e alla luce del primato del diritto dell'Unione europea.

In attesa dei più articolati e meditati commenti che ciascuna di tali questioni senza dubbio merita di ricevere, sin d'ora è agevole osservare come la vicenda in esame abbia aperto un nuovo fronte nell'ormai conclamato conflitto tra il sistema normativo eretto a tutela dei confini nazionali e i diritti fondamentali di migranti e richiedenti asilo. Constatato il fallimento del tentativo, esperito in anni trascorsi da alcune Procure siciliane, di applicare le norme penali sul favoreggiamento dell'immigrazione irregolare ai comandanti delle navi soccorritrici che completano il salvataggio sbarcando i naufraghi *sans papiers* in Italia, il legislatore ha messo a punto – attraverso il succedersi di interventi espressione di maggioranze politiche di segno diverso: si vedano i c.d. decreti “Sicurezza-bis” (2019), “Lamorgese” (2020) e, infine, “Piantedosi” (2023) – un sistema specificamente finalizzato a colpire la mera disobbedienza agli ordini impartiti dalle autorità marittime, incluse – per effetto delle novità da ultimo introdotte – le autorità straniere e segnatamente quelle libiche.

Un giro di vite di questa portata, se da un lato ha prodotto, come effetto immediato, l'irrogazione di numerose sanzioni, pecuniarie e reali, nei confronti di attori refrattari all'idea che i tempi e i modi del soccorso in mare possano essere dettati da priorità diverse dalla tutela della vita umana; dall'altro lato ha suscitato sin dal principio notevoli perplessità riguardo alla sua tenuta costituzionale, e più in generale alla sua compatibilità con le disposizioni sovraordinate del sistema nel quale, inevitabilmente, va a inserirsi, inclusi i diritti fondamentali. Proprio come accaduto, da ultimo, con riferimento al tormentato accordo Italia-Albania, non si può non constatare che, sebbene concepiti al precipuo scopo di abbattere i flussi irregolari in ingresso, i congegni normativi per il controllo delle frontiere marittime non si collocano in un *vacuum*, ma al contrario si inseriscono in un sistema di regole e principi di rango sovraordinato, destinati a prevalere – beninteso, laddove la Corte costituzionale accertasse l'incompatibilità – non certo per effetto di un indebito soffocamento della volontà popolare, bensì in base al fisiologico funzionamento degli strumenti di controllo di legittimità delle norme, elemento irrinunciabile nell'architettura di uno stato di diritto maturo.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**