

Il decreto sicurezza-bis: possibili questioni di costituzionalità sulla disciplina.

di *Giacomo Galazzo*

Sommario. 1. Il decreto-legge n. 53/2019 e la recente ordinanza del GIP di Agrigento per il caso di Carola Rackete – 2. Il nuovo articolo 1-ter: sul ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri – 3. Sull'utilizzo, in questo caso, dello strumento della decretazione d'urgenza.

1. Il decreto-legge n. 53/2019 e la recente ordinanza del GIP di Agrigento per il caso di Carola Rackete.

Ha destato notevoli discussioni la vicenda della nave “Sea Watch 3”, destinataria della prima applicazione del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, noto come “Decreto sicurezza-bis”. L'attenzione dei media e dei commentatori si è soffermata in particolare sulla disposizione di cui all'art. 1 della disciplina d'urgenza, che ha aggiunto al decreto legislativo n. 286 del 1998 (“Testo unico sull'immigrazione”) il seguente articolo 1-ter.

Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri.

Su questa disposizione si è soffermata la recente ordinanza del GIP di Agrigento, data a seguito della misura cautelare che è stata disposta nei confronti della conducente della nave, la cittadina tedesca Carola Rackete, a seguito dell'ingresso del natante nel porto di Lampedusa. Il giudice, in quella occasione, ha reso un'interpretazione della nuova disposizione orientata al rispetto degli artt. 10 e 117 Cost., in omaggio ai quali l'attività legislativa deve conformarsi alle prescrizioni delle Convenzioni internazionali che l'Italia ha sottoscritto¹. Particolarmente

¹ Il Giudice, inoltre, ha affermato anche che la nuova disciplina va messa a sistema con l'art. 10ter del medesimo Decreto legislativo n. 286/1998, rubricato: «Disposizioni per

interessante, nella lettura dell'atto, risulta il passaggio nel quale il GIP argomenta che il divieto di ingresso disposto dal Ministro dell'Interno potrebbe operare «*solo in presenza di attività di carico o scarico di persone in violazione delle leggi dello Stato Costiero, fattispecie qui non ricorrente vertendosi in una ipotesi di salvataggio in mare in caso di rischio di naufragio*». Tale argomentazione potrebbe costituire un utile contributo per la costruzione di un'interpretazione costituzionalmente orientata della nuova disciplina, capace di proteggerla da eventuali censure di legittimità costituzionale. Fin dagli albori della giustizia costituzionale, del resto, si è sostenuto che una censura di incostituzionalità va accolta solo quando la disposizione contestata sia tale da offrire una «*resistenza insuperabile*» alla possibilità di individuarne un'interpretazione costituzionalmente legittima². Un concetto, questo, che fu ribadito in un celebre passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 356 del 1996³: «*In linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali*».

Da notare, di passaggio, è che le considerazioni del GIP di Agrigento mostrano piena consonanza con il contenuto della lettera che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella inviò al Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte in occasione dell'emanazione del primo provvedimento di urgenza in materia di sicurezza. Nella missiva del Capo dello Stato, resa pubblica il 5 ottobre del 2018, può leggersi infatti il seguente passaggio: «*avverto l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano "fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia*⁴».

l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare». La norma, infatti, dispone al comma 1 quanto segue: «*Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*».

² Si veda sul tema M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, 2011, in www.gruppodipisa.it, 1-2, che richiama le argomentazioni contenute negli scritti di Vladimiro Crisafulli e Massimo Severo Giannini.

³ Sent. Corte cost. 22 ottobre 1996, n. 356, in www.giurcost.org. Per una dettagliata rassegna in ordine alla giurisprudenza costituzionale sulla decretazione d'urgenza si veda R. NEVOLA (a cura di), *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, Corte costituzionale – Servizio studi, in www.cortecostituzionale.it.

⁴ Comunicato *Decreto sicurezza e immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte*, 5 ottobre 2018, in www.quirinale.it.

Le possibili questioni di ordine costituzionale che potrebbero scaturire dalla nuova disciplina non si fermano però al profilo della sua interazione con i vincoli internazionali cui il legislatore italiano è sottoposto. In questo contributo se ne discuteranno altre due.

2. Il nuovo articolo 1-ter: sul ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il primo tema che si vuole esaminare è specificamente riferito al dettato del citato articolo 1-ter e in particolare alle disposizioni conclusive del dettato, con le quali è definito il processo decisionale volto all'adozione della misura in commento.

La disciplina, certamente, valorizza la figura del Ministro dell'Interno nella veste di autorità nazionale di pubblica sicurezza che gli è conferita dall'articolo 1 della legge n.121/1981. Il Ministro deve dare il provvedimento «*di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri*». Si prevede, dunque, che egli richieda il “concerto” ai Ministri di Infrastrutture e Difesa, ognuno per quanto rispettivamente di competenza. Diverso è invece il livello di coinvolgimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, destinatario di una mera informativa che la legge non specifica se preventiva o successiva.

Ciò non può che suscitare un interrogativo alla luce della prerogativa che l'art. 95 Cost. attribuisce al Presidente del Consiglio e che consiste nella direzione della politica generale del Governo e nel mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico dell'esecutivo tramite la promozione e il coordinamento dell'attività dei Ministri. A quanto disposto dalla Carta costituzionale, inoltre, si è in seguito aggiunta la disciplina della legge n. 400/1988 di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è stata correttamente interpretata come un tentativo di favorire la forza direttiva del Presidente del Consiglio a scapito di quello che in dottrina è stato autorevolmente definito come «*ministerialismo*», fenomeno deteriore di «*direzione plurima dissociata*» all'interno del collegio governativo⁵. A fronte di queste considerazioni, che autorizzano a predicare l'esistenza di una qualche forma di preminenza politica del Presidente del Consiglio sugli altri membri dell'esecutivo⁶, si nota che nel caso in commento è previsto che un atto che ingaggia fortemente la politica generale del Governo⁷, visto il coinvolgimento a

⁵ Per queste considerazioni vedi S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino 2011, 198, secondo i quali «*la legge n. 400 ha cercato, di operare nei fatti una correzione della troppa compromissoria impostazione costituzionale, per favorire il principio della collegialità e della direzione del primo ministro a spese del “ministerialismo”, inteso come “direzione plurima dissociata” della politica del governo da parte dei singoli ministri*».

⁶ Si veda in argomento E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Tomo II, Torino 2006, 1836 ss.

⁷ È lo stesso Presidente Conte, del resto, ad avere conferito una notevole rilevanza del tema della gestione del fenomeno migratorio nel complessivo indirizzo del suo esecutivo per come esposto alle Camere in occasione della richiesta alle medesime della fiducia ex art. 94 Cost. Si veda, tra molte, la ricostruzione contenuta nell'articolo *Conte, il discorso della*

diverso titolo di tre importanti strutture ministeriali, sia adottato senza alcuna partecipazione di natura deliberativa del Capo del Governo stesso. E, a ben vedere, un' interpretazione letterale del dettato normativo potrebbe fondatamente portare a ritenere che il coinvolgimento del Presidente non avvenga nemmeno a livello consultivo, nella fase della raccolta del concerto tra i Ministri che è preliminare all'adozione dell'atto di divieto. Si potrebbe osservare, infatti, che se questo il decreto avesse inteso ben si sarebbe potuto disporre che il Presidente fosse “sentito” anziché solo informato.

Il problema va evidentemente analizzato per il caso che il Presidente del Consiglio, ricevuta l'informativa dai suoi Ministri, si trovi a ritenere che la loro determinazione non aderisca alle linee generali della politica governativa di cui egli è responsabile. Né sembra soccorrere, allo scopo, la facoltà del Presidente di inviare ai Ministri le direttive di cui all'art. 5, comma 2, lettera b della legge 400: a parte le note perplessità sulla giuridica vincolatività di questo tipo di atti⁸, queste non potrebbero che consistere in indirizzi generali a fronte di una fattispecie che per sua stessa natura richiede una peculiare valutazione casistica. Vanno inoltre richiamati i dubbi sulla effettiva sussistenza in capo al Presidente di un potere di revoca dei Ministri da lui eventualmente dissenzienti, e a questi va affiancata la sicura affermazione della ineffettività sostanziale della facoltà che pure gli fosse in questo senso riconosciuta: in un quadro politico come quello attuale, che vede l'esecutivo reggersi su un “contratto” stipulato tra due forze politiche, la revoca di un Ministro appartenente a una delle due causerebbe pressoché automaticamente la rottura di quel patto e la conseguente caduta dell'esecutivo⁹.

Sempre alla ricerca di una possibile interpretazione conforme a Costituzione, dunque, una possibile argomentazione a difesa della nuova disciplina potrebbe fondarsi su un' altra prerogativa del Presidente del Consiglio, quella di cui alla lettera c del medesimo art. 5, comma 2, legge n. 400/1988. Il Presidente del Consiglio, ricevuta l'informazione, potrebbe infatti sospendere l'adozione dell'atto e “avocare” al Consiglio dei Ministri la decisione sulla questione, nell'esercizio di quel ruolo di «*garante dell'unità dell'indirizzo di Governo*» che la Corte costituzionale ha riconosciuto alla sua carica con la celebre sentenza n. 7 del 1996¹⁰. Va al proposito ricordata un' altra importante sentenza della Consulta, la n. 7 del 1975, allorché alla Corte pervenne una questione di legittimità costituzionale proprio sul parametro dell'art. 95 Cost.: fu argomentata in particolare l'incostituzionalità della disciplina che attribuiva al solo Ministro della Giustizia,

fiducia: “Basta business dei migranti, daspo per corrotti e corruttori”. E apre alla Russia, 5 giugno 2018, in www.repubblica.it.

⁸ In argomento si veda E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, 2009, in www.osservatoriosullefonti.it, che ne ha notato il «*sostanziale difetto di giustiziabilità*».

⁹ Sulla ipotizzabilità di un effettivo potere di revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio si veda D. TRABUCCO, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio ed i Ministri: un difficile punto di equilibrio*, 2008, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁰ Sent. Corte cost. 18 gennaio 1996, n. 7, in www.giurcost.org.

anziché al Governo nel suo complesso o al Presidente del Consiglio dei Ministri, la competenza a deliberare l'autorizzazione a procedere per il caso di vilipendio del Governo ex art. 290 c.p.. Ebbene, la Corte in quel caso statò che i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri si esplicano non solo all'interno del Consiglio dei Ministri, ma anche «*nei confronti*» dei singoli Ministri e così concluse: «*Nulla vieta pertanto, ed è anzi conforme ai principi che presiedono alla struttura ed al funzionamento del Governo che il Ministro per la giustizia tenga informato il Presidente del Consiglio delle richieste di autorizzazione a procedere per il vilipendio del Governo e che, ove lo si ritenga di volta in volta politicamente opportuno, la questione se concederla o meno venga portata in sede di Consiglio dei ministri a norma dell'art. 4 del r.d. 14 novembre 1901, n. 466¹¹*». A evitare censure di incostituzionalità sotto il profilo dell'art. 95 Cost., dunque, potrebbe essere una lettura della nuova disciplina in base alla quale al Presidente del Consiglio non spetti una mera informativa sull'operato dei tre Ministri, bensì una informazione qualificata, necessariamente preventiva all'adozione dell'atto, specificamente volta a consentirgli di esercitare la prerogativa di sospendere il processo decisionale e di riportarlo al superiore livello della decisione consiliare. Recuperando, così, la possibilità di riaffermare la sua prerogativa di responsabile dell'unità dell'indirizzo politico dell'esecutivo.

La questione lascia ugualmente l'impressione che un eventuale pronunciamento della Corte costituzionale su questo specifico profilo potrebbe essere utile a offrire un nuovo approfondimento sulla complessa questione dei rapporti tra i soggetti che formano l'esecutivo, Presidente del Consiglio e Ministri, a fronte di una disciplina costituzionale e legislativa che sulla forma di governo presenta come noto serie difficoltà interpretative per chi volesse positivamente definire i ruoli dei suoi protagonisti.

3. Sull'utilizzo, in questo caso, dello strumento della decretazione d'urgenza.

Un altro ordine di perplessità riguarda invece il provvedimento nel suo complesso e in particolare la scelta di procedere in questo caso con la decretazione d'urgenza. Considerando le disposizioni dell'art. 77 Cost., quelle dell'art. 15 della legge n. 400/1988, nonché la giurisprudenza costituzionale in materia, emergono con forza almeno due criticità che, è bene ricordarlo, potrebbero “trasmettere” l'incostituzionalità della disciplina anche alla futura legge di conversione, come affermato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 29/1995¹².

La prima riguarda le ragioni straordinarie di necessità e urgenza poste a base della decisione di procedere all'adozione del decreto-legge, l'«*evidente mancanza*» delle quali può certamente dare luogo alla sanzione della declaratoria

¹¹ Sent. Corte cost. 16 gennaio 1975, n. 7, in www.giurcost.org.

¹² Sent. Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29, in www.giurcost.org.

d'incostituzionalità¹³. La manifesta assenza delle circostanze di cui all'art. 77 Cost. si tradurrebbe infatti in un vero e proprio caso di carenza di potere, a fronte del quale la Corte può svolgere un peculiare scrutinio che può procedere per un'analisi del preambolo del decreto, della relazione governativa in accompagnamento del disegno di legge di conversione, del complessivo contesto normativo in cui la disposizione si inserisce¹⁴. Va in particolare considerato un passaggio della celebre sentenza n. 171/2007¹⁵, ove la Corte costituzionale ebbe ad affermare che *«l'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza»*. Ebbene sembra difficile non individuare questa esatta problematica nella lettura del preambolo del decreto in commento, ove unicamente può leggersi, sul punto della motivazione sulle ragioni dell'urgenza, la formula *«Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte a contrastare prassi elusive della normativa internazionale e delle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, attribuite dall'ordinamento vigente al Ministro dell'interno quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza»*, senza che la fondatezza di quanto ritenuto sia in alcun modo argomentato sotto il profilo fattuale.

Le perplessità non possono che trovare conferma se si visita il sito istituzionale del Ministro dell'Interno, ove è attualmente pubblicato un “Cruscotto statistico” che mira a monitorare l'andamento degli sbarchi sulle coste nazionali: il documento offerto in lettura mostra come il 2019 presenti un dato in riduzione del 96,33% rispetto a quello del 2017 e del 81,55% rispetto al 2018¹⁶. Una rilevazione, questa, a fronte della quale sembra francamente difficile predicare la straordinarietà della situazione che il Governo si trova a dover fronteggiare. Per quanto, come ha pure argomentato la Corte costituzionale, la clausola *«casi straordinari di necessità e urgenza»* consegnò al Governo un ampio margine di discrezionalità, non sembra che questo possa arrivare al punto che a fondare la legittimità dell'opzione in favore della decretazione d'urgenza sia semplicemente una ritenuta necessità di provvedere, anziché la concreta ricorrenza di una situazione che fuoriesce dall'ordinario¹⁷.

Nemmeno la relazione che il Governo ha redatto per la presentazione alle Camere della legge di conversione sembra offrire più solide argomentazioni sul punto, e anzi conferma ulteriormente questo ordine di perplessità. Sulla motivazione della

¹³ Vedi Sent. Corte cost. 23 maggio 2007, n. 171. con la quale, lo si ricordi, la Corte è tornata a precisare che il suo sindacato va limitato ai casi di “evidente” mancanza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.

¹⁴ Sul punto si veda A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, 2007, in www.giurcost.org.

¹⁵ *Supra*, nota n. 12.

¹⁶ Fonte: MINISTERO DELL'INTERNO, *Sbarchi e accoglienza dei migranti: tutti i dati*, in www.interno.gov.it. Su questi specifici profilo si veda S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, 18 giugno 2019, in www.dirittopenalecontemporaneo.it.

¹⁷ Sul punto vedi A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino 2017, 141 ss.

necessità di provvedere ex art. 77 Cost., infatti, può leggersi quanto segue: *«L'intervento normativo si rende necessario, indifferibile e urgente in considerazione dell'evidenza che gli scenari geopolitici internazionali possono rischiare di riaccendere l'ipotesi di nuove ondate di migrazione. È questa un'eventualità che comunque non può essere sottovalutata anche in considerazione dell'approssimarsi della stagione estiva che, da sempre, fa registrare il picco massimo di partenze di imbarcazioni cariche di migranti (in cui, peraltro, con maggiore facilità, possono celarsi anche cellule terroristiche)¹⁸».*

L'argomentazione si espone a forti rilievi critici. In primo luogo il Governo sembra fondare la sua decisione di provvedere su scenari geopolitici che potrebbero in via ipotetica portare al ripresentarsi di una situazione di urgenza: si potrebbe notare che una tale considerazione implica, in via logica, che la situazione non può considerarsi attualmente ricorrente (né potrebbe il Governo sostenerlo, attesi i dati che esso stesso pubblica sui suoi siti istituzionali). C'è poi il passaggio sulla stagione estiva che *«da sempre fa registrare il picco massimo di partenze»*: l'utilizzo dell'espressione *«da sempre»* sembra smentire in via testuale la ricorrenza di una situazione straordinaria, dal momento che all'esatto contrario il Governo dà contezza del fatto di essere avvertito che l'aumento di partenze in un determinato periodo dell'anno è un fatto ordinario e ricorrente. Si consideri, infine, che di recente il TAR del Lazio ha sollevato una questione di costituzionalità a proposito di un decreto-legge: nella motivazione dell'ordinanza di rimessione si argomenta proprio a proposito del fatto che non si rinviene nella relazione alcun riferimento esplicito all'urgenza dell'intervento, che i rischi richiamati sono indicati in via meramente ipotetica, che non sono allegati o richiamati concreti elementi sull'attualità ed imminenza del pericolo che si vorrebbe fronteggiare¹⁹. Considerazioni, queste, che sembrano indubitabilmente aderenti anche alla disciplina in commento.

È certamente vero che il Governo potrebbe richiamare, a sua difesa, la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la legittimità del decreto-legge che sia adottato per *«consolidare i risultati positivi ottenuti in una grave situazione di emergenza²⁰»*. Ugualmente, rimane l'impressione che l'argomentazione fattuale offerta a supporto della straordinarietà della situazione sia strutturata nel caso specifico in modo particolarmente carente.

Ancora più precario appare infine l'impianto del decreto-legge sotto il profilo della omogeneità della disciplina d'urgenza. È noto, infatti, che con la sentenza n. 22/2012²¹ la Corte costituzionale ha riconosciuto alle disposizioni della legge n.

¹⁸ Camera dei Deputati, XVIII legislatura, AC 1319, consultabile su www.camera.it.

¹⁹ Si discuteva, nel caso, del rischio di possibili sanzioni comunitarie in materia di diritto d'autore. Si veda al proposito la scheda 23/04/2019 - *Alla Corte costituzionale i presupposti della straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso al decreto legge*, in www.segretaricomunalivighenzi.it.

²⁰ Sent. Corte cost. 5 marzo 2010, n. 83, in www.giurcost.org.

²¹ Sent. Corte cost. 16 febbraio 2012, n. 22, in www.giurcost.org.

400/1988, che all'art. 15, comma 3, prevede che il contenuto del decreto legge debba essere «*specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*», la caratteristica di costituire un' esplicitazione della *ratio* del secondo comma dell'art. 77, comma 2, Cost. Secondo la Corte, dunque, deve sussistere «*il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento*». In quella sentenza, che fu data in occasione dell'approvazione di un decreto “mille proroghe”, la Corte aggiunse inoltre che le disposizioni dell'atto urgente «*devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Concludendo, statuì che «del tutto estranea a tali interventi è la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa*».

La semplice lettura delle rubriche dei tre capi che formano il decreto n. 53/2019 rende davvero difficile l'individuazione di un nesso che aiuti a ricondurli in qualche contesto di unitarietà: il primo si occupa della gestione dei flussi migratori, il secondo del potenziamento dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza, il terzo del contrasto alla violenza che occorre nel contesto di manifestazioni sportive. Nel secondo capo, in particolare, sono date disposizioni che riguardano fattispecie che sono evidentemente riferibili all'ordinaria gestione di servizi che in senso ampio afferiscono alla sicurezza: si tratta infatti di smaltimento dell'arretrato nel campo dell'esecuzione penale, di istituzione di fondi di premialità per le politiche di rimpatrio, persino dell'organizzazione di alcuni servizi di sicurezza relativi alle appena celebrate Universiadi di Napoli (che, per inciso, risultano essere state assegnate all'Italia nel marzo del 2016). Nel terzo, invece, sono riformate e ampliate alcune misure per contrastare casi di violenza nel contesto di eventi sportivi, la disciplina delle quali viene riformata in modo articolato e senza che vi sia l'indicazione di alcun caso specificamente urgente al quale il Governo ritiene di dover provvedere.

Oltre alle citate perplessità sulla riconducibilità alle prescrizioni dell'art. 77 Cost. delle disposizioni singolarmente considerate, sembra evidente che l'unico legame predicabile tra disposizioni che regolano fattispecie così diverse sia una del tutto generica riferibilità delle stesse alla materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, che il Governo procede a riformare in diversi settori. Il contrasto del provvedimento con la giurisprudenza costituzionale che è stata citata in argomento sembra dunque evidente e, per così dire, quasi letterale.