

## I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020. C. 2670 Governo (Relazione alla XIV Commissione) *(Esame e rinvio)* ..... 6

#### SEDE REFERENTE:

Sull'ordine dei lavori ..... 18

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali. C. 1323 Scagliusi e C. 855 Quartapelle Procopio *(Seguito esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 1794 – Adozione di un nuovo testo base)* ..... 18

*ALLEGATO (Testo unificato adottato come nuovo testo base)* ..... 57

DL 130/2020: Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. C. 2727 Governo *(Esame e rinvio)* . 21

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 29 ottobre 2020. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA. — Interviene il viceministro dell'interno Matteo Mauri.*

**La seduta comincia alle 14.40.**

**Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020.**

**C. 2670 Governo.**

(Relazione alla XIV Commissione).

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che la Commissione avvia oggi l'esame, ai sensi dell'articolo 126-*ter* del Regolamento, del disegno di legge C. 2670, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020.

Ricorda che l'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012 definisce il contenuto della legge europea che, in linea generale, ha la finalità di prevenire l'apertura, o consentire la chiusura, di procedure di infrazione, nonché, in base a un'interpretazione estensiva del disposto legislativo, anche norme volte a permettere l'archiviazione dei casi di pre-contenzioso EU Pilot.

Per quanto riguarda l'esame del disegno di legge C. 2670, la Commissione esaminerà le parti di sua competenza del predetto disegno di legge, assegnato in sede

referente alla Commissione Politiche dell'Unione europea, e concluderà tale esame con l'approvazione di una relazione e con la nomina di un relatore, che potrà partecipare alle sedute della XIV Commissione.

Rammenta altresì che, ai sensi dell'articolo 126-ter, comma 5, del regolamento, le Commissioni di settore possono esaminare e approvare emendamenti al disegno di legge, per le parti di rispettiva competenza.

Possono ritenersi ricevibili solo gli emendamenti il cui contenuto è riconducibile alle materie di competenza specifica di ciascuna Commissione di settore; nel caso in cui membri della Commissione intendano proporre emendamenti che interessano gli ambiti di competenza di altre Commissioni, tali emendamenti dovranno essere presentati presso la Commissione specificamente competente.

Gli emendamenti eventualmente approvati dalla Commissione saranno trasmessi, unitamente alla relazione, alla XIV Commissione, mentre gli emendamenti respinti dalle Commissioni di settore non potranno essere presentati presso la XIV Commissione, che li considererà irricevibili. Gli emendamenti respinti dalle Commissioni di settore potranno, peraltro, essere ripresentati in Assemblea.

Segnala peraltro che gli emendamenti possono comunque essere presentati direttamente presso la XIV Commissione, la quale li trasmetterà, prima di esaminarli, alle Commissioni di settore rispettivamente competenti, ai fini dell'acquisizione dei relativi pareri. Tali pareri delle Commissioni di settore avranno effetti sostanzialmente vincolanti, in quanto la XIV Commissione è tenuta ad adeguarsi ad essi, salvo che per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento.

Ricorda quindi che, sulla base di quanto stabilito dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, nella riunione di ieri, il termine per la presentazione di emendamenti al disegno di legge europea in esame, per gli ambiti di competenza della I Commissione,

è fissato alle ore 12 di martedì 3 novembre prossimo.

Stefano CECCANTI (PD), *relatore*, ricorda preliminarmente che la legge europea, insieme alla legge di delegazione europea, è uno dei due strumenti predisposti dalla legge n. 234 del 2012 al fine di adeguare periodicamente l'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea.

In particolare, l'articolo 29, comma 5, della citata legge n. 234 del 2012 vincola il Governo alla presentazione alle Camere, su base annuale, di un disegno di legge dal titolo « Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea », completato dall'indicazione « Legge europea » seguita dall'anno di riferimento. Non è stabilito un termine preciso per la presentazione del disegno di legge europea. Al contrario l'articolo 29, comma 4, prevede che il disegno di legge di delegazione europea sia presentato entro il 28 febbraio di ogni anno.

L'articolo 30, comma 3, della medesima legge n. 234 descrive dettagliatamente il contenuto della legge europea che, in linea generale, ha la finalità di prevenire l'apertura, o consentire la chiusura, di procedure di infrazione, nonché, in base a un'interpretazione estensiva del disposto legislativo, anche norme volte a permettere l'archiviazione dei casi di pre-contenzioso EU Pilot.

La legge di delegazione europea contiene invece disposizioni per il conferimento al Governo di deleghe legislative per il recepimento o attuazione degli atti dell'Unione europea che richiedono trasposizione negli ordinamenti nazionali.

Sugli schemi di disegno di legge europea e di delegazione europea è previsto, ai sensi dell'articolo 29, comma 6, il parere della Conferenza Stato-regioni. La presentazione alle Camere ha luogo comunque ove il parere medesimo non sia adottato entro venti giorni dalla richiesta. È comunque possibile che il Governo ricorra alla procedura di urgenza prevista dall'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997 e che quindi il parere sia reso non anticipatamente ma successiva-

mente. In questo caso, il Governo è tenuto a tenere conto dei pareri una volta espressi.

Nel caso di specie il testo è stato trasmesso privo del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, avvalendosi della procedura di urgenza prevista dal citato articolo 2, comma 5, del decreto legislativo n. 281.

Per quanto concerne il contenuto del disegno di legge C. 2670 – Legge europea 2019-2020, esso contiene 34 articoli (suddivisi in 9 capi) che modificano o integrano disposizioni vigenti dell'ordinamento nazionale per adeguarne i contenuti al diritto europeo.

Esso contiene di disposizioni di natura eterogenea che intervengono nei seguenti settori:

libera circolazione di persone, beni e servizi e merci (capo I, articoli da 1 a 10);

spazio di libertà, sicurezza e giustizia (capo II, articoli da 11 a 15);

fiscalità, dogane e ravvicinamento delle legislazioni (capo III, articoli da 16 a 18);

affari economici e monetari (capo IV, articoli da 19 a 21);

sanità (capo V, articoli da 22 a 24);

protezione dei consumatori (capo VI, articoli da 25 a 27);

ambiente (capo VII, articolo 28);

energia (capo VIII, articolo 29).

Ulteriori disposizioni, contenute nel capo IX, riguardano il Comitato interministeriale per gli affari europei (articolo 30); il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea (articolo 31); il rafforzamento delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) preposte alle attività di gestione, monitoraggio e controllo degli interventi UE per il periodo di programma-

zione 2021/2027 (articolo 32); il versamento delle risorse proprie dell'Unione europea (articolo 33). Completa il disegno di legge l'articolo 34, che reca la clausola di invarianza finanziaria.

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza della I Commissione, segnala anzitutto l'articolo 1, il quale reca disposizioni volte a contrastare le discriminazioni basate sulla nazionalità dei lavoratori e a recepire compiutamente la direttiva n. 2014/54/UE, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione, agevolando, altresì, la chiusura del caso ARES (2019) 1602365, avviato per mancata attuazione della medesima direttiva.

In particolare, la disposizione attribuisce espressamente all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) il compito di occuparsi della promozione della parità di trattamento e della rimozione delle discriminazioni, fondate anche sulla nazionalità, nei confronti dei lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea e ne enuncia i compiti che conseguentemente gli restano ascritti. L'articolo 1, a tale fine, reca, al comma 1, una serie di modifiche al decreto legislativo n. 216 del 2003, di « attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro » e, al comma 2, modifiche alla legge n. 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori), nonché, al comma 3, la integrazione di ulteriori 3 unità del contingente di personale dell'UNAR.

Al riguardo rileva come la Premessa alla Direttiva 2000/78/CE, indichi, tra l'altro, che, il principio della parità di trattamento tra uomini e donne è ormai consolidato da un consistente *corpus* di norme comunitarie, in particolare dalla direttiva 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro. Nell'attuazione del principio della parità di trattamento, la Comunità deve mirare, con-

formemente all'articolo 3, paragrafo 2, del trattato CE, ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne, soprattutto in quanto le donne sono spesso vittime di numerose discriminazioni.

L'articolo 2 contiene un insieme di novelle, le quali incidono sull'articolo 41 (relativo all'assistenza sociale) del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998), nonché su un novero di disposizioni speciali, relative a specifiche prestazioni sociali.

Tale articolata rivisitazione normativa trae impulso da una procedura d'infrazione (2019/2100, ancora nella fase di messa in mora) avviata dalla Commissione europea per non corretto recepimento di una disposizione della direttiva 2011/98/UE relativa a: una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consenta ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro; un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Ricorda che il richiamato articolo 41 del Testo unico dell'immigrazione ha per oggetto la « assistenza sociale » e prevede (nel testo finora vigente) che: « Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti ». Per carta di soggiorno è da intendersi oggi il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Da parte italiana vi era il convincimento che tale articolo 41 del Testo unico valesse a soddisfare il contenuto precettivo dell'articolo 12, par. 1, lettera e), della direttiva

2011/98: pertanto l'atto di recepimento di quella direttiva (ossia il predetto decreto legislativo n. 40 del 2014) non ha recato alcuna disposizione relativa all'assistenza sociale. Nella procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia la Commissione europea contesta invece l'esigenza di uno specifico recepimento, ravvisando un « disallineamento » dell'articolo 41 del Testo unico rispetto alla citata lettera e) della direttiva 2011/98, giacché l'articolo 41 prevede una durata minima del soggiorno (pari a un anno) e fa riferimento alla « assistenza sociale », mentre la direttiva non prevede una durata minima e tratta di « sicurezza sociale » (diversità di dicitura suscettibile di interpretazioni diverse e dunque recepimento non univoco).

In tale contesto il comma 1 dell'articolo 2 del disegno di legge novella l'articolo 41 del Testo unico dell'immigrazione, riscrivendone il comma 1 ed aggiungendo i nuovi commi 1-*bis* e 1-*ter*.

Il comma 1 dell'articolo 41 viene riformulato in modo da « aggiornarlo » all'evoluzione normativa intervenuta: pertanto, l'espressione « carta di soggiorno » è sostituita con quella « permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ».

Inoltre, per quanto concerne i minori, si fa riferimento alla loro diretta titolarità del permesso di soggiorno, in quanto la disposizione europea sopravvenuta ha previsto il rilascio di un permesso di soggiorno individuale ai minori. Il conseguente recepimento (disposto dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 122 del 2016) ha comportato la modificazione dell'articolo 31 (« Disposizioni a favore dei minori ») del Testo unico dell'immigrazione, il quale prevede che, anche se di età inferiore a quattordici anni, il minore sia il titolare del permesso di soggiorno (senza più sua iscrizione nel permesso di soggiorno genitoriale).

Inoltre, sempre nel comma 1 dell'articolo 41 del Testo unico si precisa che il limite di durata di un anno del permesso di soggiorno dello straniero vale per permessi di soggiorni diversi da quelli oggetti dei nuovi commi 1-*bis* e 1-*ter* del medesimo articolo 41 (commi corrispettivi della fattispecie prevista dall'articolo 12 della di-

rettiva 2011/98/UE, nella sua intersecazione con altre previsioni europee).

Il nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 41 dispone l'equiparazione ai cittadini italiani – ai fini della fruizione delle prestazioni costituenti diritti alle quali si applica il regolamento (CE) n. 883/2004 (dunque si tratta di «sicurezza sociale») – di una triplice categoria di stranieri, consistente nei:

titolari di permesso unico lavoro;

titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio, i quali svolgano un'attività lavorativa o l'abbiano svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e abbiano dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150;

titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca.

Il nuovo comma 1-*ter* dell'articolo 41 del Testo unico – anch'esso introdotto dal comma 1 dell'articolo 2 – verte sulla parità di trattamento in materia di prestazioni familiari, prevedendo che, ai fini della fruizione delle prestazioni familiari, siano equiparati ai cittadini italiani:

gli stranieri titolari di permesso unico lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi;

gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare per un periodo superiore a sei mesi; la determinazione puntuale «in positivo» dei fruitori implica l'esclusione di coloro che non vi sono ricompresi. Pertanto sono esclusi i soggiornanti per motivi di studio (avvalendosi di facoltà consentita dall'articolo 12, par. 2, lettera b), della direttiva 2011/98/UE che si intende recepire, secondo cui gli Stati membri possono decidere che il paragrafo 1, lettera e), per quanto concerne i sussidi familiari, non si applichi ai cittadini di Paesi terzi che siano

stati autorizzati a lavorare per un periodo non superiore a sei mesi o siano stati ammessi a scopo di studio o cui sia consentito lavorare in forza di un visto).

Rilevano poi un certo interesse per gli ambiti di interesse della I Commissione anche le novelle recate dal comma 3 dell'articolo 2 del disegno di legge, relative all'assegno di maternità di base e all'assegno di maternità per lavori atipici e discontinui, le quali intervengono sugli articoli 74 e 75 del decreto legislativo n. 151 del 2001 (recante il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità).

L'articolo 74 del decreto legislativo n. 151 prevede che per ogni figlio nato (dal 1° gennaio 2001, o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento dalla stessa data) sia concesso – qualora le risorse economiche del nucleo familiare non siano superiori ad una determinata soglia – un assegno di maternità alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno (a seguito della riformulazione operata dalla novella si tratta del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o della carta di soggiorno per i familiari del cittadino comunitario non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 10 del Testo unico dell'immigrazione ovvero della carta di soggiorno permanente per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 17 del Testo unico). Per effetto della novella, vengono ora ricompresi anche i soggetti di cui al nuovo comma 1-*ter* dell'articolo 41 del Testo unico dell'immigrazione, introdotto dall'articolo 2, comma 1, del disegno di legge (ossia: gli stranieri titolari di permesso unico lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi; gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare per un periodo superiore a sei mesi).

L'articolo 75 del decreto legislativo n. 151 del 2001 ha per oggetto l'assegno di maternità per lavori atipici e discontinui, ed è

novellato nei medesimi termini della novella operata all'articolo 74.

Rilevano poi, in quanto direttamente riconducibili agli ambiti di competenza della I Commissione, le disposizioni di cui al capo II (articoli da 11 a 15) del disegno di legge, recante disposizioni in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

In particolare, l'articolo 11 modifica l'articolo 29 del decreto legislativo n. 25 del 2008, relativo ai casi di inammissibilità della domanda di concessione dello status di protezione internazionale a cittadini di Paesi terzi, specificando che è inammissibile la domanda nel caso in cui al richiedente sia stata riconosciuta la protezione sussidiaria da parte di un altro Stato membro.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge si evidenzia come la modifica sia finalizzata a dare corretta attuazione della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (di refusione della Direttiva 2008/85/CE) e, in particolare, dell'articolo 33 relativo ai criteri di inammissibilità della domanda.

Nell'ordinamento italiano, nel dare attuazione alla direttiva europea 2013/32/UE, non è stata, in particolare, modificata l'originaria formulazione dell'articolo 29, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 25 del 2008, sulla inammissibilità della domanda di asilo, che tuttora condiziona l'inammissibilità della domanda al solo riconoscimento dello *status* di rifugiato da parte di un altro Stato membro, sebbene tutta la materia dell'asilo sia stata uniformata alle prescrizioni della direttiva 2013/32/UE, la quale introduce il concetto di protezione internazionale, che ricomprende il riconoscimento dello status di rifugiato e quello di persona ammessa alla protezione sussidiaria.

Tale intervento normativo si inquadra in un contesto giurisprudenziale in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea (esprimendosi sulle cause riunite C 297/17, C 318/17 e C 319/17) ha evidenziato come l'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/32 deve essere interpretato

nel senso che esso non osta a che uno Stato membro eserciti la facoltà offerta da tale disposizione di respingere come inammissibile una domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato perché al richiedente è già stata concessa da un altro Stato membro la protezione sussidiaria, quando le prevedibili condizioni di vita in cui si troverebbe sottoposto detto richiedente quale beneficiario di una protezione sussidiaria in tale altro Stato membro non lo esporrebbero ad un grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante, nell'accezione dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte ha precisato che la circostanza che i beneficiari di tale protezione sussidiaria non ricevano, in detto Stato membro, nessuna prestazione di sussistenza, o siano destinatari di una siffatta prestazione in misura molto inferiore rispetto agli altri Stati membri, pur senza essere trattati diversamente dai cittadini di tale Stato membro, può indurre a dichiarare che tale richiedente sarebbe ivi esposto a un siffatto rischio solo se detta circostanza comporta la conseguenza che quest'ultimo si troverebbe, in considerazione della sua particolare vulnerabilità, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale.

Ricorda altresì che, nell'ambito della riforma complessiva del CEAS – Sistema comune europeo di asilo, è tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee la proposta di regolamento (COM(2016) 467), che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE. Tale proposta, tra l'altro, mira a sostituire il citato articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/32, con una disposizione (l'articolo 36, paragrafo 2), direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale in quanto regolamentare. Nel testo formulato dalla Commissione europea la nuova disposizione prevede che la domanda di protezione internazionale non sia esaminata nel merito quando non è esaminata a norma del regolamento Dublino, compreso quando un altro Stato membro ha riconosciuto al

richiedente protezione internazionale o quando la domanda è respinta per i motivi di inammissibilità indicati dalla proposta medesima.

A seguito del complessivo stallo concernente l'*iter* di riforma del sistema comune europeo di asilo iniziato nel 2016, il 23 settembre 2020, la Commissione europea ha presentato il Nuovo patto per l'asilo e la migrazione, che include, tra l'altro, la proposta modificata COM(2020) 611, istitutiva di una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE. La nuova proposta conferma la misura testé illustrata.

L'articolo 12, concernente le disposizioni in materia di validità e rinnovo del documento di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, introduce un termine di validità per tale tipologia di documento pari a 10 anni per i cittadini stranieri maggiorenni, e a 5 anni per i minorenni, fermo restando che esso è idoneo ad attestare il riconoscimento del relativo *status*, nel corso della sua validità. A tal fine vengono modificati l'articolo 9 del Testo unico dell'immigrazione (di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998) e l'articolo 17 del regolamento di attuazione del medesimo Testo unico (DPR n. 394 del 1999).

In merito ricorda che il permesso di soggiorno UE, secondo la normativa vigente, è a tempo indeterminato ed è valido come documento di identificazione per 5 anni. Pertanto, il rinnovo è a discrezione dell'interessato, qualora questi intenda utilizzare il permesso anche come documento di identificazione. Come si legge nella relazione illustrativa, la norma dell'articolo 12 è finalizzata a dare completa attuazione alle disposizioni previste dal regolamento (UE) n. 2017/1954, il cui allegato (lettera a)), punto 11), modificando il regolamento (CE) n. 1030/2002 (istitutivo di un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi), « non consente più che la data di scadenza riportata sui documenti sia illimitata, in quanto essa deve essere riferita alla mera scadenza fisica del prototipo e non al diritto di residenza conferito dallo Stato membro ».

Ricorda che la materia del soggiorno di lungo periodo degli stranieri provenienti da Paesi terzi è disciplinata dalla direttiva 2003/109/CE, recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 3 del 2007, il quale ha novellato il Testo unico in materia di immigrazione (agli articoli 9 e 9-*bis*). I cittadini di Paesi terzi, soggiornanti legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro, acquistano lo status di soggiornante di lungo periodo e hanno diritto ad un permesso di soggiorno speciale detto « permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo », che ha sostituito la « carta di soggiorno », dal contenuto analogo, prevista in precedenza.

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è a tempo indeterminato, salva revoca o perdita a date condizioni, ed è rilasciato entro novanta giorni dalla richiesta.

In tale contesto il comma 1 dell'articolo 12 modifica il comma 2 dell'articolo 9 del testo unico, eliminando la previsione della durata a tempo indeterminato del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, sostituita con quella che esso « attesta il riconoscimento permanente del relativo status », salvo i casi di revoca disciplinati dagli articoli 9, commi 4-*bis*, 7, 10 e 10-*bis*, del Testo unico. Inoltre, viene introdotta la durata di 10 anni del documento attestante il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Per i minori la durata è di 5 anni allo scopo – come riportato nella relazione illustrativa – « di agevolare le fasi di riconoscimento del titolare minorenne e garantire loro una maggiore tutela in considerazione della particolare condizione di vulnerabilità, coerentemente con gli altri documenti di identificazione concessi dalle Autorità nazionali (passaporto e carta d'identità), nel rispetto tuttavia della norma unionale sancita dall'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE, in cui è affermato che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo deve essere valido per almeno cinque anni ».

Si prevede poi che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo pe-

riodo, in corso di validità, costituisce documento di identificazione personale alla stregua della carta d'identità e di ogni altro documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione competente dello Stato italiano o di altri Stati, con la finalità prevalente di dimostrare l'identità personale del suo titolare (secondo la definizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *d*), del DPR n. 445 del 2000). Secondo la relazione illustrativa, la disposizione ha « l'obiettivo di far chiarezza, distinguendo il conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo – che ha una durata permanente salvo i casi di revoca disciplinati dal legislatore nazionale, ai sensi dell'articolo 9, commi 4-*bis*, 7, 10 e 10-*bis*, del Testo unico dell'immigrazione – dalla validità del documento elettronico che attesta tale status, che invece, ha una durata limitata nel tempo, in analogia al tempo di validità attribuito, dalle norme nazionali di settore, alla carta d'identità, al passaporto e alla patente di guida ».

I commi 2 e 3 dell'articolo 12 recano norme di carattere transitorio.

In particolare, il comma 2 stabilisce che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da oltre 10 anni alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame non sia più valido per l'attestazione del regolare soggiorno nel territorio dello Stato.

La previsione del comma 2 sembra dunque riguardare tutti i permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciati fino alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame (permessi che non avevano dunque una scadenza).

La relazione illustrativa chiarisce che in ogni caso la scadenza del permesso non comporta la revoca del particolare *status*, stante la previsione dall'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva 2003/109, dove è esplicitamente affermato che in nessun caso la scadenza del titolo di soggiorno comporta la revoca dello status. Tuttavia, la relazione illustrativa precisa che « in caso di esibizione nel corso dei controlli di polizia anche in frontiera, il titolo di sog-

giorno potrà essere ritirato – per la restituzione all'Autorità che ne aveva curato il rilascio – e la persona potrà essere invitata presso la Questura competente, per adempiere alle fasi di aggiornamento del documento in parola, ai sensi della vigente normativa (articolo 15 TULPS ovvero articolo 650 del codice penale) ».

Il comma 3 dell'articolo 12 chiarisce che il permesso di soggiorno UE con l'indicazione della durata (decennale o quinquennale) introdotta dal medesimo articolo 12 sarà concesso ai titolari dello status di soggiornante di lungo periodo alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame al momento della prima richiesta presentata ai fini dell'aggiornamento delle informazioni trascritte o della fotografia.

Il comma 4 dell'articolo 12 dispone l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 17 del regolamento di attuazione di cui al DPR n. 394 del 1999, in quanto superato dalla previsione del comma 1 dell'articolo 12, laddove prevede che il permesso di soggiorno UE costituisce documento di identificazione personale.

Si ricorda che il predetto articolo 17, comma 2 prevede che il permesso di soggiorno UE costituisce documento di identificazione personale per non oltre cinque anni dalla data del rilascio o del rinnovo e che il rinnovo è effettuato a richiesta dell'interessato, corredata di nuove fotografie.

L'articolo 13 introduce l'istituto della proroga del visto di ingresso degli stranieri per soggiorni di breve durata.

A tal fine il comma 1, lettera *a*), dell'articolo 13 modifica il già citato decreto legislativo n. 286 del 1998, recante il Testo unico sull'immigrazione, con l'inserimento di un nuovo articolo 4-*ter* (rubricato Proroga del visto), allo scopo di dare compiuta attuazione a quanto previsto dall'articolo 33 del Regolamento (CE) n. 810/2009, istitutivo del codice comunitario dei visti, entrato in vigore nell'aprile 2010, che ha introdotto l'istituto unionale della proroga della validità del visto di breve durata, fino al termine massimo di 90 giorni nel semestre.

Ricorda che la disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri è recata



principalmente dalla legge n. 68 del 2007, la quale prevede che, qualora la durata del soggiorno sia non superiore a tre mesi, non sia richiesto il permesso di soggiorno, sostituito da una dichiarazione di presenza. La disposizione si applica per l'ingresso per visite, affari, turismo, studio e, a seguito di una integrazione introdotta dal decreto-legge n. 53 del 2018, per missione, gara sportiva o ricerca scientifica. In tali casi, il visto d'ingresso rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero, costituisce documento idoneo anche per il soggiorno, purché al momento dell'ingresso, o in caso di provenienza da Paesi dell'area Schengen, entro otto giorni dall'ingresso, lo straniero dichiari la sua presenza all'autorità di frontiera o al questore della provincia in cui si trova, secondo le modalità stabilite con il decreto del Ministro dell'interno 26 luglio 2007.

L'articolo 33 del regolamento (CE) 810/2009 prevede che il visto già rilasciato è prorogato: per motivi di forza maggiore o di ragioni umanitarie, riconosciute come tali dalle autorità competenti, che impediscono al titolare del visto di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del periodo di validità del visto o della durata del soggiorno da esso autorizzato; per ragioni personali serie che giustifichino la proroga del periodo di validità o della durata del soggiorno. Nel primo caso la proroga è concessa a titolo gratuito, mentre nel secondo caso la proroga dà luogo alla riscossione di un diritto pari a 30 euro. L'autorità competente a prorogare il visto è quella dello Stato membro sul cui territorio si trova il cittadino del Paese terzo al momento della richiesta della proroga. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le autorità competenti per la proroga dei visti. Le informazioni sul visto prorogato sono inserite nel VIS conformemente all'articolo 14 del regolamento VIS.

La proroga del visto di ingresso per brevi periodi era già contemplata dall'Acquis di Schengen, dove, tra l'altro si precisa che, per l'Italia, le Autorità amministrative preposte alla proroga debbano essere gli Uffici per gli stranieri ubicati presso le

Questure della Repubblica (Decisione del Comitato esecutivo del 14 dicembre 1993 (SCH/Com-ex (93)21).

In tale contesto la relazione illustrativa del disegno di legge indica che l'intervento normativo recato dall'articolo 13 è motivato dal fatto che le disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero di cui al Testo unico dell'immigrazione, non sono state aggiornate in tal senso: « la disciplina di settore, difatti, necessita di un adeguamento in quanto, sulla base delle specifiche previsioni contenute all'articolo 4, comma 2, del Testo unico dell'immigrazione e all'articolo 5 del novellato DPR n. 394 del 1999, il visto può essere rilasciato unicamente dalle autorità diplomatico-consolari o dagli uffici di polizia di frontiera italiani e ai soli fini dell'ingresso sul territorio nazionale o del transito ».

Nel dettaglio, il comma 1 del nuovo articolo 4-ter del Testo unico stabilisce che il questore della provincia in cui lo straniero si trova può prorogare il visto per soggiorni di breve durata fino alla durata massima consentita dalla normativa europea (ossia 90 giorni) ai sensi dell'articolo 33 del citato regolamento (CE) 810/2009.

Il comma 2 del nuovo articolo 4-ter stabilisce, inoltre, che lo straniero che chiede la proroga del visto è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici, alla stregua di colui che richiede il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno. Rammenta al riguardo che il citato regolamento (CE) 810/2009 prescrive che « il richiedente che presenta la “prima domanda” deve presentarsi di persona. In tale occasione sono rilevati i seguenti identificatori biometrici del richiedente: una fotografia, scansionata o fatta al momento della domanda, e le sue impronte (..) rilevate digitalmente ».

Il comma 3 del nuovo articolo 4-ter chiarisce che la proroga del visto concessa dal questore abilita al soggiorno sul territorio nazionale senza la necessità di ulteriori adempimenti, quindi, presumibilmente, senza dover trasmettere una nuova dichiarazione di presenza, come previsto per coloro che fanno ingresso in Italia con il visto per soggiorni di breve durata.

Il comma 4 del nuovo articolo 4-ter prevede che le informazioni sulla proroga del visto siano memorizzate nel sistema di informazione visti (VIS) conformemente all'articolo 14 del regolamento (CE) n. 767/2008 (regolamento VIS). Si tratta di una disposizione già prevista dal citato articolo 33 del regolamento (UE) n. 810/2009).

Oltre alla menzione sul sistema VIS, si prevede che i dati sulle proroghe dei visti siano registrate nel del Centro elaborazione dati operante presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministro dell'interno, di cui all'articolo 8, della legge n. 121 del 1981, che provvede alla classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati che devono essere forniti anche dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e alla loro diramazione agli organi operativi delle forze di polizia.

Le lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 1 dell'articolo 13 apportano al Testo unico dell'immigrazione ulteriori modifiche di coordinamento con la normativa di settore, in considerazione dell'introduzione dell'istituto della proroga del visto.

In particolare, la lettera *b)*, n. 1), modifica l'articolo 5, comma 1, del Testo unico dell'immigrazione al fine di inserire la proroga del visto tra i titoli che consentono il soggiorno dello straniero.

Dal punto di vista della formulazione del testo, ricorda che la disposizione vigente non comprende espressamente, tra i titoli che consentono il soggiorno, il visto per ingresso di breve durata; con la modifica prevista la disposizione comprenderebbe anche la proroga di tale visto.

Le altre disposizioni di coordinamento riguardano:

alla lettera *b)*, n. 2): i reati in materia di contraffazione, alterazione e utilizzo dei documenti relativi all'ingresso e al soggiorno (di cui all'articolo 5, comma 8-*bis*, del Testo unico dell'immigrazione);

alla lettera *d)*: l'espulsione dello straniero (di cui all'articolo 13, comma 2, lettera *b)*, del citato Testo unico);

alla lettera *c)*: l'individuazione dell'autorità amministrativa competente alla trattazione dell'eventuale ricorso, seguente alla mancata concessione della proroga; con riguardo a tale ultimo aspetto, viene modificato l'articolo 6, comma 10, del Testo unico, attribuendo la trattazione della proroga del visto al tribunale amministrativo regionale competente, che già è competente per i ricorsi contro i provvedimenti adottati in esito alla domanda di permesso di soggiorno.

L'articolo 14 reca disposizioni in materia di rilascio dei documenti di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e di attuazione del regolamento (UE) 2016/1953.

In particolare, la disposizione individua nel questore l'autorità competente al rilascio del documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, ai sensi del regolamento (UE) 2016/1953, che ha istituito il documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Il regolamento stabilisce alcune caratteristiche base del documento ma lascia impregiudicate le modalità di rilascio dello stesso che sono demandate agli Stati membri.

L'articolo 14 provvede appunto a specificare l'autorità competente nel rilascio del documento, aggiungendo un comma 6-*bis* nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 286 del 1998, recante il Testo unico sull'immigrazione, e prevedendo che il documento di viaggio per il rimpatrio sia rilasciato dal questore, sulla base del modello conforme approvato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri.

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, la disposizione « consentirà di agevolare ed accelerare le procedure di rimpatrio degli stranieri che sono sprovvisti di documenti di viaggio rilasciati dagli Stati di origine o provenienza. L'uso di tale documento renderebbe difatti superabili talune criticità legate alla carente collaborazione delle Autorità diplomatiche dei Paesi terzi nelle attività di identificazione dei

propri cittadini, onde consentirne il rimpatrio ».

L'articolo 15 novella la legge n. 110 del 1975, recante norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi, al fine di dare attuazione a talune direttive in materia di armi.

Si tratta, in particolare, della direttiva (UE) 2019/68, che stabilisce le specifiche tecniche per la marcatura delle armi da fuoco e dei loro componenti essenziali (a norma della direttiva 91/477/CEE del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), e della direttiva (UE) 2019/69 della Commissione, che stabilisce le specifiche tecniche relative alle armi d'allarme o da segnalazione (a norma della medesima direttiva 91/477/CEE del Consiglio).

Entrambe sono direttive di esecuzione, con termine di recepimento il 17 gennaio 2020; essendo scaduto tale termine, è stata avviata nei confronti dell'Italia da parte della Commissione europea la procedura di infrazione per mancato recepimento (attualmente allo stato di messa in mora: rispettivamente, procedura n. 2020/0211 e n. 2020/0212). Ambedue le direttive pongono prescrizioni obbligatorie e, in quanto tecniche, prive di spazi di discrezionalità in sede di recepimento.

Il comma 1, lettera *c*), dell'articolo 15 recepisce la direttiva (UE) 2019/68, la quale stabilisce le specifiche tecniche della marcatura delle armi da fuoco e dei loro componenti essenziali (mentre non si applica alle unità elementari di imballaggio di munizioni complete). A tal fine si novella l'articolo 11 della citata legge n. 110 del 1975, ai sensi del quale, sulle armi prodotte, assemblate o introdotte nello Stato deve essere impressa, senza ritardo, a cura del fabbricante, dell'assemblatore o dell'importatore, una marcatura unica, chiara e permanente, dopo la fabbricazione, l'assemblaggio o l'importazione. Tale marcatura, contenente il nome, la sigla o il marchio del fabbricante o dell'assemblatore, il Paese o il luogo di fabbricazione o assemblaggio, il numero di serie e l'anno di fabbricazione o assemblaggio deve essere apposta su una

parte visibile dell'arma o facilmente ispezionabile. A cura del Banco nazionale di prova deve essere apposta la sigla della Repubblica italiana e l'indicazione dell'anno in cui è avvenuta l'introduzione dell'arma nel territorio nazionale, salvo che l'indicazione dello Stato membro dell'Unione europea importatore e l'anno di importazione siano già stati apposti dal medesimo Stato membro dell'Unione europea.

La novella in esame prevede che la marcatura sia eseguita in conformità alle specifiche tecniche contenute in allegato alla citata direttiva 2019/68.

La direttiva (UE) 2019/69 stabilisce invece le specifiche tecniche relative alle armi d'allarme o da segnalazione, prevedendo che gli Stati membri provvedono affinché i dispositivi con camera di cartuccia che siano destinati esclusivamente a sparare cartucce a salve, sostanze irritanti o altre sostanze attive oppure cartucce pirotecniche da segnalazione, debbano rispettare in ogni momento le specifiche tecniche di cui all'allegato della medesima direttiva (per non essere considerati armi da fuoco a norma della direttiva 91/477/CEE). Le specifiche tecniche riguardano le modalità che ogni fabbricante o importatore di armi a salve, strumenti di segnalazione o strumenti in grado di nebulizzare una miscela irritante per fini di autodifesa, deve seguire affinché tali prodotti possano essere utilizzati unicamente per tali specifici scopi.

In tale contesto la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 15 incide sull'articolo 2, comma 5, della legge n. 110 del 1975, il quale prevede che le disposizioni della legge medesima, nonché del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e del suo regolamento esecutivo (rispettivamente, il regio decreto n. 773 del 1931 e il regio decreto n. 635 del 1940) relative alla detenzione ed al porto delle armi, non si applichino nei riguardi degli strumenti lanciarazzi e delle relative munizioni quando il loro impiego sia previsto da disposizioni legislative o regolamentari ovvero siano comunque detenuti o portati per essere utilizzati come strumenti di segnalazione per soccorso, salvataggio o attività di protezione civile.

La novella specifica che tali strumenti lanciarazzi, se muniti di camera di cartuccia, debbono comunque conformarsi alle specifiche tecniche recate dalla direttiva 2019/69.

La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 15 inserisce nella citata legge n. 110 del 1975 un nuovo articolo 5-*bis*, recante disposizioni particolari per gli strumenti da segnalazione acustica, gli strumenti lanciarazzi e gli strumenti di autodifesa.

In dettaglio, il comma 1 del nuovo articolo 5-*bis* della legge n. 110 del 1975 prevede che il Banco di prova verifichi (a spese dell'interessato) che gli strumenti sopra ricordati, qualora provvisti di camera di cartuccia (benché il dettato testuale potrebbe far intendere che tale requisito valga solo per gli strumenti di autodifesa), siano conformi alle specifiche tecniche della citata direttiva 2019/69. Il Banco di prova fornisce i risultati delle predette verifiche agli omologhi punti di contatto degli Stati membri che ne facciano richiesta. Si precisa che per strumenti di autodifesa si intendono quelli che nebulizzano un principio attivo naturale a base di *oleoresin capsicum* e non abbiano l'attitudine a recare offesa alla persona (le caratteristiche tecniche sono state disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno n. 103 del 12 maggio 2011, autorizzato dall'articolo 3, comma 32, della legge n. 94 del 2009).

Il comma 2 del nuovo articolo 5-*bis* disciplina le sanzioni, prevedendo che chiunque produca o ponga in commercio gli strumenti di cui al comma 1 senza l'osservanza delle disposizioni previste dal medesimo comma sia punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 1.500 euro a 15.000 euro.

Il comma 3 del nuovo articolo 5-*bis* reca un'ulteriore disposizione in materia penale, stabilendo che nel caso in cui l'uso o il porto d'armi sia previsto quale elemento costitutivo o circostanza aggravante del reato, il reato stesso sussiste o è aggravato anche qualora si tratti di strumenti da segnalazione acustica non conformi alle specifiche tecniche di cui all'allegato alla direttiva n. 69 citata.

Rileva come la disciplina sanzionatoria prevista dai commi 2 e 3 del nuovo articolo 5-*bis* sia mutuata da quella già prevista dall'articolo 5 della medesima legge n. 110 del 1975 in materia di divieto di strumenti trasformabili in armi.

La decorrenza della nuova disciplina dalla data di entrata in vigore della legge europea in esame fa sì che ne siano oggetto gli strumenti prodotti o importati successivamente a quella data. Per gli strumenti prodotti o importati o detenuti legittimamente fino a quella data si applicano le disposizioni previgenti.

L'articolo 31 novella l'articolo 43 della legge n. 234 del 2012, che disciplina il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea, consentendo al Ministro dell'economia e delle finanze – con proprio decreto, da adottare di concerto con i ministri competenti per materia, previa intesa con la Conferenza unificata per le materie di competenza delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali – di definire i criteri e le procedure riguardanti il procedimento istruttorio propedeutico all'esercizio dell'azione di rivalsa.

Come evidenziato nella relazione illustrativa del disegno di legge, la procedura individuata per la definizione dei suddetti criteri e procedure discende dalla necessità di condurre l'istruttoria in modo univoco con le amministrazioni coinvolte e sulla base di criteri predefiniti e condivisi, qualora il procedimento riguardi materie di competenza delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, nei casi nei quali le circostanze di diritto e di fatto oggetto di accertamento istruttorio siano complesse e investano una pluralità di pubbliche amministrazioni centrali e/o locali.

La medesima relazione illustrativa del disegno di legge, sottolinea inoltre come l'articolo 43 contribuisca a dare effettività ai principi di cui agli articoli 117 (coordinamento della finanza pubblica) e 119 della Costituzione (concernente l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea), in quanto è finalizzato a

far ricadere gli oneri finanziari derivanti dalle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea o dalle Decisioni delle Istituzioni dell'UE sulle Amministrazioni centrali, regionali e locali responsabili degli stessi. Inoltre, la relazione rileva come, alla luce del rilevante contenzioso dinanzi all'autorità giudiziaria finora maturato, sia emersa la necessità di integrare l'istruttoria propedeutica all'esercizio dell'azione di rivalsa con elementi di merito di cui esclusivamente i Ministeri competenti sono in possesso, per le materie di volta in volta oggetto delle sentenze di condanna emenate dalla Corte di Giustizia dell'UE.

Segnala come la disposizione non preveda un termine per l'esercizio, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della facoltà di definire, con decreto, i criteri e le procedure del procedimento istruttorio propedeutico all'azione di rivalsa, né chiarisca se tale fase istruttoria possa essere variamente modulata, con diversi decreti, a seconda delle materie oggetto dell'azione di rivalsa.

Riservandosi di presentare nel prosieguo dell'esame una proposta di relazione, auspica che sulle materie di competenza della Commissione incise dal provvedimento in esame si svolga un proficuo dibattito, anche in vista della presentazione di eventuali emendamenti al testo.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 29 ottobre 2020. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA. — Interviene il viceministro dell'interno Matteo Mauri.*

**La seduta comincia alle 14.50.**

#### Sull'ordine dei lavori.

Vittoria BALDINO (M5S) propone di procedere a un'inversione nell'ordine dei

lavori della seduta odierna, nel senso di passare prima all'esame, in sede referente, delle proposte di legge C. 1323 Scagliusi e C. 855 Quartapelle Procopio, recanti istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, e poi all'esame in sede referente del disegno di legge C. 2727, di conversione del decreto-legge n. 130 del 2020, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

La Commissione concorda.

**Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali. C. 1323 Scagliusi e C. 855 Quartapelle Procopio.**

*(Seguito esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 1794 – Adozione di un nuovo testo base).*

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 dicembre 2019.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, facendo seguito a quanto già indicato in occasione della riunione di ieri dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, avverte che si intende concluso il ciclo di audizioni informali previsto ai fini dell'istruttoria legislativa sui provvedimenti, considerato che finora sono state svolte già circa 10 audizioni. Pertanto, i provvedimenti sono stati inseriti all'ordine del giorno della Commissione della giornata odierna, così da permettere alla relatrice, Macina, di formulare una proposta di nuovo testo base.

In tale contesto ricorda che in una prima fase dell'*iter* era adottata come testo base la proposta di legge C. 1323, alla quale erano stati presentati numerosi emendamenti, ma che successivamente la Commissione ha

ritenuto di svolgere una più ampia istruttoria legislativa sul provvedimento, procedendo al citato ciclo di audizioni informali, in vista dell'adozione di un nuovo testo base.

Propone altresì di procedere all'abbinamento alle proposte di legge già in esame della proposta di legge C. 1794 a sua prima firma, recante « Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 », la quale affronta una tematica strettamente connessa a quella delle citate proposte di legge, come testimoniato dal fatto che il ciclo di audizioni svolte a riguardato tutti e tre i provvedimenti.

La Commissione approva la proposta di abbinamento avanzata dal Presidente.

Anna MACINA (M5S), *relatrice*, presenta un testo unificato delle proposte di legge in esame (*vedi allegato*), che propone di adottare come nuovo testo base. Illustrandone il contenuto, si sofferma in particolare sui compiti della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni, facendo riferimento, in particolare, a quelli indicati dall'articolo 3, comma 1, lettere *a*) e *b*), che reputa in piena armonia con il contenuto dell'articolo 3, primo comma, della Costituzione.

Dopo aver fatto quindi notare come la sua proposta di testo unificato definisca più chiaramente gli ambiti di competenza tra diversi organismi, ad esempio rispetto all'UNAR, segnala come si preveda altresì un pieno coinvolgimento tra diverse istituzioni nazionali, visto che tale Commissione redige una relazione annuale alle Camere e al Governo sull'attività svolta.

Si dichiara quindi disponibile ad un confronto con gli altri gruppi in vista di un miglioramento del testo, auspicando si possa svolgere su di esso un ampio dibattito di merito.

Emanuele PRISCO (FDI) fa notare che, alla luce dei lavori parlamentari che si stanno svolgendo in quest'ultimo lasso tem-

porale, sembra trasparire un profondo distacco dal Paese reale della classe dirigente politica di maggioranza, che sembra non curante delle rilevanti esigenze avvertite dai cittadini italiani in questa fase storica di emergenza sanitaria ed economica. Osserva, infatti, come la maggioranza sembri interessata esclusivamente a discutere di provvedimenti che nulla hanno a che fare con tali evidenti priorità, quasi a voler distogliere l'attenzione da quelle che sono le vere emergenze del Paese.

Ritiene surreale – come se ci si trovasse in una commedia grottesca – che in Parlamento, in una simile situazione, ci si concentri sulla discussione di provvedimenti di ogni tipo – dalla legge elettorale, al contrasto all'omofobia, all'immigrazione – ispirati da convinzioni ideologiche e demagogiche e assolutamente lontani dalle necessità della collettività. Stigmatizza, dunque, la profonda disgiunzione tra la politica e la società civile, che impedisce di dare risposte serie ai cittadini, come dimostra la mancanza di misure sul potenziamento degli organici forze dell'ordine, costretti a sopportare un carico di lavoro sempre più gravoso a causa dell'emergenza epidemiologica.

Vittoria BALDINO (M5S), pur comprendendo che l'opposizione reciti il suo ruolo di antagonista rispetto alla maggioranza, in un gioco delle parti che rientra nella dinamica politica, contesta con forza i rilievi critici formulati dal deputato Prisco, ricordandogli che, come componente della I Commissione, anche lui debba occuparsi delle rilevanti tematiche che rientrano negli ambiti di competenza di tale Commissione, tra le quali è riconducibile anche quella oggetto del provvedimento in esame. Fa presente che la I Commissione, occupandosi, tra l'altro, di affari costituzionali e di sicurezza, ha il diritto-dovere di considerare prioritario il tema della tutela dei diritti fondamentali e del contrasto ad ogni forma di discriminazione, questione, peraltro, che ritiene attenga alla vita concreta delle tante persone vittime di violenza.

Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) ringrazia anzitutto la relatrice Macina per

l'ottimo lavoro di sintesi svolto, dal momento che, nella predisposizione della proposta di testo unificato, ha saputo tenere conto dei contenuti dei diversi provvedimenti in esame.

Rispondendo quindi al deputato Prisco, fa presente che i parlamentari, nell'esercizio del loro mandato, hanno una grande responsabilità, avendo il dovere di occuparsi di tante questioni, in diversi ambiti settoriali, pur nel rispetto di talune priorità imposte dalla particolare congiuntura storica. Non ritiene dunque sia criticabile che il Parlamento, pur assicurando l'esame di provvedimenti più urgenti riguardanti l'emergenza sanitaria, si occupi anche di altro, proseguendo l'ordinario *iter* di esame di progetti di legge già incardinati.

In tale spirito sottolinea come il provvedimento in esame fornisca risposte concrete, attese da tempo, atteso che l'Italia è l'unico Paese dell'Unione europea a non prevedere una Commissione indipendente per la tutela dei diritti fondamentali. Non ritiene dunque che il provvedimento in esame possa essere secondario, in quanto mira ad ottemperare a taluni impegni assunti a livello internazionale, facendo notare che non farebbe onore alla tradizione giudica del Paese non dare seguito a tali impegni.

Gennaro MIGLIORE (IV), ricollegandosi a talune considerazioni svolte dal deputato Prisco, fa notare che la maggioranza si è mostrata ampiamente responsabile, convinta di poter affrontare velocemente e concretamente l'emergenza in atto, entrando nel merito delle questioni. Rileva come sia stata l'opposizione, al contrario, attraverso la presentazione di numerosi emendamenti su numerosi provvedimenti, a seguire un intento puramente demagogico e ostruzionistico, al fine di allungare in ogni modo i tempi dei lavori parlamentari.

Carmelo MICELI (PD), ricollegandosi a sua volta ad alcune osservazioni svolte dal deputato Prisco, fa notare che ogni parlamentare deve essere consapevole della complessità del proprio ruolo, che lo porta ad occuparsi di questioni complesse. Ritiene

dunque che, soprattutto nel periodo di crisi attuale, sia necessario abbandonare le inutili e sterili contrapposizioni per concentrarsi sul merito delle questioni, con senso di responsabilità da parte di tutte le parti politiche.

Ritenendo fondamentale coinvolgere l'opposizione in questo processo di confronto, si augura quindi che i gruppi di minoranza vi partecipino attivamente, senza contestazioni aprioristiche, abbandonando la propaganda politica. Fa notare che, in caso contrario, la maggioranza non potrebbe che prendere atto dell'impossibilità di un reale dialogo.

Anna MACINA (M5S), *relatrice*, dopo aver ricordato che il provvedimento in esame reca un intervento legislativo atteso da tempo, ritiene che, in un periodo di emergenza come quello attuale, ai parlamentari non resta che lavorare con serietà per onorare il proprio mandato, al servizio del Paese. Ritiene necessario, dunque, evitare populismi e propagande politiche inutili, concentrandosi su tutti gli argomenti che il Parlamento ritiene opportuno affrontare, seguendo, dunque, l'ordine di priorità convenuto, nel rispetto dei diversi ambiti di competenza.

In conclusione, ribadisce la sua disponibilità a confrontarsi sul merito delle questioni e si dichiara aperta a valutare eventuali proposte di modifiche volte ad un miglioramento del testo.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nel far notare che il testo in esame affronta tematiche che dovrebbe essere a cuore di tutti gli schieramenti politici, ricorda che fu proprio la maggioranza del Governo di centro-destra, allora guidato da Berlusconi, con il sostegno della Lega, a porre tali tematiche all'attenzione del dibattito politico, presentando un analogo provvedimento che fu lungamente discusso, senza tuttavia ricevere l'approvazione dei due rami del Parlamento. Ritiene dunque che sia giunto il momento di affrontare la questione una volta per tutte, approvando un provvedimento lungamente atteso.

Emanuele PRISCO (FDI) rileva come non intenda certo mettere in discussione la

tutela dei diritti fondamentali, che giudica essenziale in uno Stato democratico, quanto semplicemente far notare che la maggioranza, in un periodo di emergenza come quella attuale, sembra occuparsi di tutto, tranne che dei problemi concreti e più sentiti dai cittadini. Nel constatare la ritrosia del Governo ad accogliere le proposte dell'opposizione, ostacolando un suo coinvolgimento nelle scelte da assumere in tale delicato momento, invita i gruppi della maggioranza ad entrare realmente in contatto con la società civile, rendendosi conto di quante proteste si stanno svolgendo nelle piazze. Richiama, in particolare, le manifestazioni degli operatori del turismo, delle forze dell'ordine, dei rappresentanti delle imprese penalizzate dai provvedimenti assunti dal Governo, rilevando come la maggioranza dovrebbe spiegare a tali cittadini le ragioni per le quali non ci si occupa dei loro diritti.

Ritiene dunque opportuno rimettere ordine nella lista delle priorità del Paese, al fine di impedire che la classe politica, in mancanza di serie e concrete risposte alla collettività, perda credibilità e autorevolezza.

Si chiede, al riguardo, per quale ragione non si assuma alcuna misura a favore delle forze dell'ordine, ad esempio sbloccando la sperimentazione di taluni strumenti di autodifesa, come il Taser, tenuto conto delle ripetute aggressioni compiute ai danni degli operatori di polizia, avvenute anche nei centri di accoglienza.

Nel chiedersi per quale motivo non si dia conto del progressivo aumento degli sbarchi di immigrati, che rischia di gravare sempre sugli operatori responsabili della sicurezza, prende infine atto con rammarico che i gruppi di maggioranza, facendo leva sulla mera forza dei numeri, continuano a calendarizzare provvedimenti utili solo a far quadrare gli equilibri politici al proprio interno, ignorando le reali esigenze della gente.

La Commissione delibera di adottare quale nuovo testo base per il prosieguo dell'esame il testo unificato delle proposte di legge elaborato dalla relatrice.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che il termine per la presentazione degli emendamenti al nuovo testo base adottato dalla Commissione sarà fissato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**DL 130/2020: Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.**

**C. 2727 Governo.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, rileva come la Commissione avvii nella seduta odierna, l'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2727, di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Ricorda che nella riunione di ieri dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, si è convenuto di procedere a un ciclo di audizioni informali, che potranno aver luogo in videoconferenza: a tal fine i gruppi dovranno far pervenire alla segreteria della Commissione le loro indicazioni circa i soggetti da audire entro le ore 12 di domani, venerdì 30 ottobre.



L'organizzazione complessiva dei lavori sarà successivamente precisata, in una riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione che potrà aver luogo martedì 3 novembre, anche alla luce delle decisioni che saranno assunte dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo in merito all'inserimento del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

Da quindi la parola ai relatori, Baldino e Miceli, per l'illustrazione del provvedimento.

Vittoria BALDINO (M5S), *relatrice*, rileva innanzitutto come il decreto-legge, che si compone di 16 articoli, risponda, come si legge nella relazione illustrativa, all'esigenza di dare seguito alle osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge n. 113 del 2018 e di promulgazione della legge n. 77 del 2019, che ha convertito in legge il decreto-legge n. 53 del 2019. A seguito dell'entrata in vigore di tali disposizioni e della loro prima applicazione, si è manifestata, infatti, la straordinaria necessità e urgenza di chiarirne alcuni profili, tramite una loro rimodulazione che tenga conto dei principi costituzionali e di diritto internazionale vigenti in materia e di porre rimedio ad alcuni aspetti funzionali che avevano generato difficoltà applicative.

L'articolo 1 apporta numerose modificazioni al Testo unico dell'immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

Nel dettaglio, la lettera *a)* del comma 1 modifica il comma 6 dell'articolo 5 del Testo unico, che prevede che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti.

Il decreto-legge in esame impone il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato.

Nella formulazione antecedente al decreto-legge n. 113 del 2018, la disposizione concludeva: « salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o

internazionali dello Stato italiano ». Tale inciso è stato abrogato dal decreto-legge n. 113 del 2018, con ciò facendo venire meno l'ambito di discrezionalità nella valutazione dei « seri motivi », attribuita al questore. Nell'emanare quel decreto-legge, il Presidente della Repubblica ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri (il 4 ottobre 2018) richiamando, in via generale, come restassero « fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'articolo 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia ». Il presente decreto-legge ripristina dunque l'obbligo di rispettare gli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato aggiungendo il seguente periodo: « fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano ».

A tale proposito rileva come l'articolo 10 della Costituzione – oltre a prescrivere la conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (primo comma) – si soffermi sulla condizione giuridica dello straniero, prescrivendo per essa (al secondo comma) sia una riserva di legge sia la conformità alle norme ed ai trattati internazionali (per quest'ultimo riguardo superando il principio della reciprocità rispetto alla disciplina degli altri Stati, com'era nell'antecedente ordinamento).

Ancora, il medesimo articolo 10 della Costituzione prevede (al terzo comma) che « lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto all'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge », ponendo inoltre (al quarto comma) il divieto di estradizione dello straniero per reati politici.

Tale novero di previsioni – che formulano la generale garanzia della persona straniera nell'ordinamento italiano – si collocano entro i « Principi fondamentali » della Carta repubblicana.

Per lungo tempo l'Italia ha avuto una disciplina limitata al riconoscimento dello

*status* di rifugiato, a seguito dell'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, che definisce appunto lo *status* di rifugiato (ratificata dalla legge n. 722 del 1954; solo con il decreto-legge n. 416 del 1989 veniva però meno la riserva geografica apposta al momento della ratifica). La Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 è intervenuta sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea (ratificata dalla legge n. 523 del 1992).

A dare impulso ad una maggiore articolazione della disciplina normativa interna è stata l'incidenza delle disposizioni comunitarie. Rammenta infatti come l'asilo, nelle sue varie articolazioni, sia materia di competenza dell'Unione europea, la quale vi persegue una « politica comune », mediante un « sistema europeo comune di asilo » (articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

La protezione così accordata può essere di tre tipi:

    riconoscimento dello *status* di rifugiato;

    protezione sussidiaria;

    protezione temporanea.

Le prime due tipologie (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria) sono specificazione di una medesima voce: la « protezione internazionale » (dicitura ricorrente nei recenti atti normativi dell'Unione europea, intesi ad « avvicinare » la disciplina di siffatte due diverse forme di protezione).

La prima forma di protezione (*status* di rifugiato) è accordata a chi sia esposto nel proprio Paese ad atti di persecuzione individuale, configuranti una violazione grave dei suoi diritti fondamentali.

La seconda (protezione sussidiaria) è accordata a chi, pur non oggetto di specifici atti individuali di persecuzione, correrebbe il rischio effettivo di subire un grave danno se ritornasse nel Paese di origine.

La terza tipologia (la protezione temporanea) è una procedura di carattere ecce-

zionale che garantisce – nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine – una tutela immediata e temporanea, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso.

Il diritto di asilo previsto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione è attuato e regolato nel nostro ordinamento secondo diverse fattispecie: lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria e protezione altra per esigenze umanitarie.

Lo *status* di rifugiato è disciplinato dall'articolo 2, comma 2, lettere *e*) e *f*) del decreto legislativo n. 251 del 2007 (modificato dal decreto legislativo n. 18/2014) e dall'articolo 2, comma 1, lettere *d*) ed *e*), del decreto legislativo n. 25 del 2008.

La protezione sussidiaria è disciplinata dall'articolo 2, comma 1, lettere *g*) ed *h*), del decreto legislativo n. 251 del 2007 e dall'articolo 2, comma 1, lettere *f*) e *g*), del decreto legislativo n. 25 del 2008.

La protezione umanitaria è stata soppressa quale istituto generale dal citato decreto-legge n. 113 del 2018, il quale le ha sostituito una enumerazione diretta a tipizzare e delimitare le ipotesi umanitarie. L'articolo 1, comma 1, lettera *b*) dispone, per alcune tipologie di permessi di soggiorno, la convertibilità in permessi di lavoro.

La lettera *b*) del comma 1 dispone la convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, di un novero di permessi di soggiorno, attraverso una novella l'articolo 6 del testo unico dell'immigrazione, in cui si introduce un comma 1-*bis*, ammettendo in tal modo – ove ne ricorrano i requisiti – la conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, dei seguenti permessi di soggiorno:

    per protezione speciale;

    per calamità;

    per residenza elettiva;

    per acquisto della cittadinanza (o dello stato di apolide);

- per attività sportiva;
- per lavoro di tipo artistico;
- per motivi religiosi;
- per assistenza a minori.

La disciplina del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è recata nel Testo unico dell'immigrazione dagli articoli da 21 a 27 (nonché dall'articolo 27-*quater* per lavoratori altamente qualificati, dagli articoli 27-*quinquies* e *sexies* per trasferimenti intra-societari). Vi si prevede una tipologia di permesso differenziata, a seconda si tratti di: lavoro subordinato; lavoro subordinato stagionale; lavoro autonomo; lavoro in casi particolari, enumerati dall'articolo 27 del Testo unico (dunque fuori della determinazione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato italiano autorizzati nell'ambito delle quote, valevole invece per le altre tipologie di permesso di lavoro).

Nell'enumerazione resa dalla lettera *b*), figurano dunque alcuni permessi speciali.

Il permesso di soggiorno per protezione speciale – oggetto dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, come riscritto dal decreto-legge n. 113 del 2018 – è accordato nei casi in cui non sia accoglibile (dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale) la domanda di protezione internazionale e tuttavia ricorrano i presupposti del divieto di espulsione (di cui all'articolo 19 del Testo unico dell'immigrazione).

In tali casi, gli atti sono restituiti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura « protezione speciale » (salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provveda ad accordare una protezione analoga).

Siffatto permesso di soggiorno è rinnovabile (previo parere della Commissione territoriale). La disposizione del testo unico prevede espressamente che questo permesso consenta di svolgere attività lavorativa ma che esso non possa essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1 dispone in senso contrario, senza però novellare con una formulazione di raccordo l'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 32 del citato decreto legislativo n. 25.

La medesima lettera *b*) specifica che la convertibilità in permesso di soggiorno lavorativo è esclusa qualora ricorrano le cause di diniego ed esclusione della protezione internazionale, per gravi condotte criminose, pericolosità per la sicurezza dello Stato o l'ordine e la sicurezza pubblica, talché operi l'esclusione o il diniego dal conferimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria (secondo quanto previsto dagli articoli 10, comma 2, 12, lettere *b*) e *c*) e 16, del decreto legislativo n. 251 del 2007).

Una disposizione circa questo tipo di permesso per protezione speciale è contenuta altresì nella lettera *e*), numero 2.

Il permesso di soggiorno per calamità è disciplinato dall'articolo 20-*bis* del testo unico dell'immigrazione ed è stato introdotto dal decreto-legge n. 113 del 2018, nel sopprimere l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari e correlativamente mantenere fattispecie eccezionali di temporanea tutela dello straniero per esigenze di carattere umanitario, enumerate e tipizzate in permessi di soggiorno speciali (tra i quali, appunto, quello qui considerato). Su tale permesso di soggiorno incide la lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge.

Il permesso di soggiorno per residenza elettiva è previsto dall'articolo 11, unico comma, lettera *c-quater*) del d.P.R. n. 394 del 1999 (recante il regolamento di attuazione del testo unico dell'immigrazione): è permesso di soggiorno rilasciato a favore dello straniero titolare di una pensione percepita in Italia (o che comunque dimostri di potersi mantenere in modo autosufficiente senza svolgere attività lavorativa).

Il permesso di soggiorno per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolidia è anch'esso menzionato dal d.P.R. n. 394 del 1999 (ancora all'articolo 11 lettera *c*) ed è accordato a favore dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per

altri motivi, per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento.

La lettera *b)* del comma 1 ne dispone la convertibilità in permesso di lavoro, a condizione che lo straniero non fosse precedentemente in possesso di un permesso per richiesta asilo (quest'ultimo, a sua volta, è rilasciato in attesa della decisione sulla domanda di asilo, se essa non sia adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non sia imputabile al richiedente; ha durata di sei mesi, rinnovabile fino a durata del procedimento, e consente di svolgere un'attività lavorativa fino alla conclusione della procedura, senza però poter essere convertito in permesso di lavoro: cfr. articoli 4 e 22 del decreto legislativo n. 142 del 2015; viene rilasciato anche a coloro che propongano ricorso giurisdizionale contro il diniego della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale: cfr. articolo 35, comma 7 del decreto legislativo n. 25 del 2008).

Il permesso di soggiorno per attività sportiva è oggetto dell'articolo 27, comma 1, lettera *p)* del Testo unico dell'immigrazione ed è rilasciato a stranieri il quali siano destinati a svolgere qualsiasi tipo di attività sportiva professionistica o dilettantistica (secondo determinazioni delle Federazioni sportive: ad esempio quella del calcio attribuisce la quota d'ingresso solo al settore professionistico) presso società sportive italiane.

Il permesso di soggiorno per lavori di tipo artistico oggetto della previsione del decreto-legge sopra richiamata, è quello di cui fa menzione l'articolo 27, comma 1, del Testo unico dell'immigrazione alle lettere per:

personale artistico e tecnico per spettacoli lirici, teatrali, concertistici o di balletto;

ballerini, artisti e musicisti da impiegare presso locali di intrattenimento;

artisti da impiegare da enti musicali teatrali o cinematografici o da imprese radiofoniche o televisive, pubbliche o private, o da enti pubblici, nell'ambito di manifestazioni culturali o folcloristiche.

Il permesso di soggiorno per motivi religiosi trova menzione nell'articolo 5 del Testo unico dell'immigrazione, là dove prevede che il regolamento di attuazione possa prevedere speciali modalità di rilascio relativamente ai soggiorni brevi per motivi di turismo, di giustizia, di attesa di emigrazione in altro Stato e « per l'esercizio delle funzioni di ministro di culto » nonché ai soggiorni in case di cura, ospedali, istituti civili e religiosi e altre convivenze. Su tale profilo incide ora la disposizione del decreto-legge in esame.

Il permesso di soggiorno per assistenza minori consegue alla previsione dell'articolo 31, comma 3, del Testo unico dell'immigrazione, il quale prevede che il Tribunale per i minorenni possa autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del Testo unico, allorché risultino gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trovi nel territorio italiano.

L'autorizzazione del Tribunale per i minorenni è revocata quando vengano a cessare i gravi motivi che ne giustificano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia.

Tale tipologia di permesso di soggiorno consente lo svolgimento di attività lavorativa, ma prima della previsione del decreto-legge, non ne era consentita la conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La lettera *c)* del comma 1 sopprime una disposizione introdotta dal decreto-legge n. 53 del 2019 all'articolo 11, comma 1-*ter* del Testo unico dell'immigrazione sul procedimento per la limitazione o il divieto di ingresso, transito, sosta di navi nel mare territoriale per motivi di sicurezza pubblica o di contrasto di violazioni delle leggi sull'immigrazione, sostituendola con la disciplina recata dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge in esame.

La disposizione soppressa prevedeva che il Ministro dell'interno potesse – nel rispetto degli obblighi internazionali dell'I-

talia – limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale (salvo che si trattasse di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale), per:

motivi di ordine e sicurezza pubblica;

ovvero quando si concretizzassero – « limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti » – le condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera *g*), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva in Italia dalla legge n. 689 del 1994), nella quale si considera come « pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato » costiero il passaggio di una nave straniera se, nel mare territoriale, la nave sia impegnata, tra le altre, in un'attività di carico o scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero. Tale norma prevedeva, inoltre, circa il provvedimento adottato dal Ministro dell'interno, il 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. La soppressione qui disposta è correlata alle modifiche e integrazioni disposte dal comma 2.

La lettera *d*) del comma 1 sopprime i commi *6-bis*, *6-ter*, *6-quater* dell'articolo 12 del testo unico dell'immigrazione introdotte dal decreto-legge n. 53 del 2019, recanti le disposizioni sulla multa a seguito della violazione del divieto di ingresso, transito o sosta nelle acque territoriali italiane nonché sulla confisca ed eventuale distruzione dell'imbarcazione, previste dal decreto-legge n. 53 del 2019. Sulla materia interviene ulteriormente il comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge, modificando il Codice della navigazione.

Nel dettaglio, il comma *6-bis* dell'articolo 12 del Testo unico prevedeva che, in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali ita-

liane, e salve le sanzioni penali quando il fatto costituisca reato, si applicasse al comandante della nave la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 150.000 a euro 1.000.000 (con estensione della responsabilità solidale all'armatore della nave). Si prevedeva inoltre che fosse sempre disposta la confisca della nave utilizzata per commettere la violazione, procedendosi immediatamente a sequestro cautelare. A seguito di provvedimento definitivo di confisca, era previsto fossero imputabili all'armatore e al proprietario della nave gli oneri di custodia delle imbarcazioni sottoposte a sequestro cautelare.

Il comma *6-ter* dell'articolo 12 del Testo unico disponeva circa la custodia delle navi sequestrate nonché gli oneri relativi alla gestione.

Il comma *6-quater* disponeva che, quando il provvedimento di confisca fosse divenuto inoppugnabile, la nave fosse acquisita al patrimonio dello Stato e, a richiesta, assegnata all'amministrazione che ne avesse avuto l'uso. La nave per la quale non fosse stata presentata istanza di affidamento o richiesta in assegnazione sarebbe stata, a richiesta, assegnata a pubbliche amministrazioni per fini istituzionali ovvero venduta, anche per parti separate. Le navi non utilmente impiegabili e rimaste invendute nei due anni dal primo tentativo di vendita sarebbero state destinate alla distruzione.

La lettera *e*) del comma 1 concerne il divieto di espulsione, riscrivendo le disposizioni recate dall'articolo 19 del Testo unico dell'immigrazione.

In dettaglio, viene sostituito il comma 1.1. dell'articolo 19, al fine di estendere l'ambito di applicazione del divieto di espulsione.

Non viene modificata la previsione del divieto di espulsione verso Paesi nei quali lo straniero corra un rischio di persecuzione in ragione di finalità discriminatorie mentre viene ampliata la previsione (inserita dalla legge n. 110 del 2017, la quale ha introdotto il delitto di tortura nell'ordinamento italiano) circa il divieto di respingimento o espulsione o estradizione di una persona verso uno Stato, qualora esistano fondati motivi di ritenere che lì rischi di

essere sottoposta a tortura – anche alla luce di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani perpetrate in quello Stato.

Il divieto viene esteso a fondati motivi che inducano a ravvisare un rischio di trattamenti inumani e degradanti (benché non in misura tale da configurare la tortura, nella definizione resa dall'articolo 613-bis del codice penale, introdotto dalla citata legge del 2017).

Il divieto è parimenti esteso a fondati motivi per ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una « violazione al diritto al rispetto della propria vita privata e familiare » – a meno che depongano in senso contrario ragioni di sicurezza nazionale o di salute e sicurezza pubblica.

In questa estensione del divieto di espulsione, la prospettiva che viene a rilevare non è l'approdo in uno Stato altro, ritenuto gravemente pericoloso per la incolumità e dignità personale, bensì « l'allontanamento dal territorio nazionale », ritenuto gravemente lesivo di un radicamento.

Al fine di meglio definire questa dimensione (inedita nel dispositivo del Testo unico dell'immigrazione ma conosciuta dagli orientamenti giurisprudenziali) la nuova norma prevede si tenga conto « della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine ».

Viene poi introdotto un nuovo comma 1.2 nell'articolo 19 del Testo unico dell'immigrazione, prevedendo che lo straniero per il quale valga il divieto di espulsione (di cui ai commi 1 e 1.1) ed al quale non sia accordata la protezione internazionale, ottenga un permesso di soggiorno per « protezione speciale », rilasciato dal questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Tale tipologia di permesso è disciplinata dall'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25 del 2008, è rinnovabile (previo parere della Commissione territoriale) e consente di svolgere attività lavorativa. Nella

previsione antecedente al decreto-legge in esame, esso non poteva essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro: ma è previsione superata, appunto, dal decreto-legge.

La novella rappresenta dunque un raccordo normativo tra la previsione del decreto legislativo n. 25 del 2008 e il Testo unico dell'immigrazione.

La lettera *e*) modifica inoltre il comma 2, lettera *d-bis*), dell'articolo 19 del Testo unico dell'immigrazione, sempre in materia di divieto di espulsione. Ai sensi della norma vigente il divieto di espulsione si applicava anche agli stranieri che versano in condizioni di salute « di particolare gravità ». La novella sostituisce tale formulazione con una più estensiva che prevede « gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie ».

Rimane invariata la previsione dell'accertamento di tali condizioni di salute – tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute della persona, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza – mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

In tali ipotesi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, valido solo nel territorio nazionale, rinnovabile finché persistono, debitamente certificate, le condizioni di salute « di particolare gravità ».

Le lettere *f*), *g*), *h*) e *i*) del comma 1 recano disposizioni relative ad alcuni permessi speciali di soggiorno previsti dal Testo unico dell'immigrazione: per calamità; per motivi di lavoro del ricercatore; per minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età; per cure mediche.

Nel dettaglio, la lettera *f*) modifica l'articolo 20-bis del Testo unico dell'immigrazione in materia di permesso di soggiorno per calamità.

La norma previgente prevedeva che il permesso di soggiorno fosse rilasciabile (dal questore, per la durata di sei mesi, rinno-

vabile per un periodo ulteriore di sei mesi al permanere delle condizioni) qualora il Paese, verso il quale lo straniero deve fare ritorno, versasse in una situazione di « contingente ed eccezionale » calamità, tale da non consentire il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza.

Tale formulazione è sostituita dalla novella con la previsione di una grave calamità.

È inoltre soppressa la previsione che il permesso di soggiorno per calamità non potesse essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La lettera *g)* modifica il comma *9-bis* dell'articolo *27-ter* del Testo unico dell'immigrazione in materia di permesso per motivi di lavoro del ricercatore il quale abbia ultimato l'attività di ricerca ed abbia un permesso di soggiorno per ricerca giunto a scadenza, rilasciato dal questore per la durata del programma di ricerca e che consente lo svolgimento dell'attività di ricerca – indicata nella convenzione di accoglienza tra l'istituto di ricerca ricevente ed il ricercatore – nelle forme di lavoro subordinato, di lavoro autonomo o borsa di addestramento alla ricerca.

Al termine dell'attività di ricerca e alla scadenza del permesso di soggiorno per ricerca, che ha durata non inferiore a nove mesi e non superiore a dodici, lo straniero ricercatore può dichiarare la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro presso i servizi per l'impiego, e richiedere un permesso di soggiorno al fine di cercare un'occupazione o avviare un'impresa coerente con l'attività di ricerca completata.

In tale ambito viene soppressa la disposizione la quale prevedeva che per conseguire il permesso, lo straniero ricercatore fosse vincolato alla disponibilità di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere; per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici, un reddito in ogni caso non inferiore al doppio dell'importo annuo

dell'assegno sociale ai sensi dell'articolo 29, comma 3, lettera *b)*, del Testo unico dell'immigrazione).

Ancora, la norma previgente richiamava, ai fini dell'assistenza sanitaria, il comma 3 dell'articolo 34 del medesimo Testo unico, comprensivo di un obbligo per lo straniero ricercatore di assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità, mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, valida sul territorio nazionale. L'espunzione di tale richiamo normativo, disposta con la formulazione della novella, fa sì – come si legge nella relazione illustrativa che correda il disegno di legge di conversione – che « si applicheranno le regole generali in materia di assistenza sanitaria per gli stranieri regolarmente soggiornanti » di cui all'articolo 34 del Testo unico, « che distinguono i casi in cui si applica l'obbligo di iscrizione di cui al Servizio sanitario nazionale da quelli in cui è consentita l'iscrizione volontaria al suddetto Servizio da quelli infine in cui occorre procedere alla stipula di una polizza assicurativa ».

In merito fa presente come la novella non modifichi il comma *9-ter* dell'articolo *27-ter* del Testo unico dell'immigrazione, il quale menziona, anch'esso, il possesso dei requisiti reddituali e il rispetto dell'obbligo di cui al predetto articolo 34, comma 3, del medesimo Testo unico.

La lettera *h)* modifica l'articolo 32 del Testo unico dell'immigrazione e riguarda il permesso di soggiorno per minori stranieri non accompagnati, al compimento del diciottesimo anno d'età.

Si tratta di permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo.

La lettera ripristina i due ultimi periodi del comma *1-bis* dell'articolo 32, i quali erano stati abrogati dal decreto-legge n. 113 del 2018 (articolo 1, comma 1, lettera *n-bis*).

Viene in tal modo reintrodotta la previsione che il mancato rilascio del parere da parte del Comitato per i minori stranieri (previsto dall'articolo 33 del Testo unico dell'immigrazione) non possa legittimare il

rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno – nonché la previsione dell'applicazione a tale procedimento del silenzio assenso (mediante il rinvio all'articolo 20, commi 1, 2 e 3 della legge n. 241 del 1990).

La lettera *i*) modifica l'articolo 36 del Testo unico dell'immigrazione in materia di permesso di soggiorno per cure mediche, il quale ha una durata pari alla durata presunta del trattamento terapeutico ed è rinnovabile finché durino le necessità terapeutiche documentate. La novella aggiunge la previsione che tale permesso di soggiorno consente anche lo svolgimento di attività lavorativa.

Il comma 2 dell'articolo 1 reca disposizioni in materia di limitazione o divieto di transito e sosta delle navi mercantili nel mare territoriale.

In particolare, la disposizione prevede che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del codice della navigazione, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni della Convenzione sul diritto del mare di Montego Bay del 1982 limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale.

L'articolo 83 del codice della navigazione, richiamato e mantenuto fermo dalla previsione in esame, dispone che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti possa limitare o vietare il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, per motivi di ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e, di concerto con il Ministro dell'ambiente, per motivi di protezione dell'ambiente marino.

La disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge prevede, a sua volta, un potere di intervento posto in capo al Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per motivi di

ordine pubblico – previsti anche dal citato articolo 83 del codice della navigazione – nonché per motivi di sicurezza pubblica e per motivi dovuti al concretizzarsi delle condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera *g*), della Convenzione di Montego Bay limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti.

È al contempo oggetto di abrogazione, da parte dell'articolo 1, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge, illustrato in precedenza, il comma 1-*ter* dell'articolo 11 del Testo unico dell'immigrazione, inserito dal decreto-legge n. 53 del 2019 (cosiddetto « decreto sicurezza-*bis* »), che interveniva sul medesimo ambito.

Rispetto alla disposizione abrogata le fattispecie enucleate sono analoghe (motivi di ordine e sicurezza pubblica e condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera *g*), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti) così come il procedimento previsto, specificando che l'informazione al Presidente del Consiglio dei ministri deve essere preventiva (« previa » informazione).

A sua volta, la disposizione abrogata specificava che l'attribuzione di tale facoltà in capo al Ministro dell'interno era intesa in quanto Autorità nazionale di pubblica sicurezza, nell'esercizio delle sue funzioni di coordinamento e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia.

Inoltre, diversamente dalla disposizione abrogata il provvedimento di limitazione o divieto può ora riguardare il transito e la sosta delle navi (con una dizione analoga a quella dell'articolo 83 del codice della navigazione), mentre il testo non fa più riferimento all'ingresso delle medesime.

Sempre analogamente al citato articolo 83 del codice della navigazione, il comma 2 dell'articolo 1 fa riferimento al transito e la sosta, mentre il comma 1-*ter* dell'articolo 11 del testo unico sull'immigrazione faceva riferimento al transito o la sosta.

Il comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame aggiunge altresì che tale previsione non trova applicazione nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marit-



timo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare, emesse in base agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare nonché dello statuto dei rifugiati.

Resta espressamente fermo quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria del 2000, entrato in vigore il 1° gennaio 2004.

La previsione in esame interviene inoltre sulle sanzioni da applicare in caso di navigazione in zone vietate, disponendo che nei casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione per motivi di ordine e sicurezza pubblica la pena della multa è da euro 10.000 ad euro 50.000.

Tale previsione si aggiunge a quanto attualmente stabilito dall'articolo 1102 del codice della navigazione che – al di fuori da quanto previsto dall'articolo 260 del codice penale – dispone la reclusione fino a 2 anni e la multa fino a 516 euro per il comandante della nave o del galleggiante, nazionali o stranieri, che non osserva il divieto o il limite di navigazione stabiliti ai sensi dall'articolo 83 del medesimo codice.

Sono al contempo abrogate, dall'articolo 1, comma 1, lettera d), del decreto-legge, le previsioni inserite all'articolo 12 del Testo unico sull'immigrazione – i commi 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater* – dal decreto-legge 53 del 2019 (cosiddetto « decreto-sicurezza *bis* ») relative alle sanzioni nei casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione poste in capo al comandante e all'armatore della nave. Per quest'ultimo era stabilita una responsabilità solidale con il comandante che nel testo del decreto-legge non è prevista espressamente, così come la confisca della nave.

Le previsioni oggetto di abrogazione da parte del decreto-legge disponevano, nel dettaglio, che in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane (salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato) si applicasse al comandante della nave la sanzione

amministrativa del pagamento di una somma da euro 150.000 a euro 1.000.000 e la responsabilità solidale fosse estesa all'armatore della nave. In base alle norme oggetto di abrogazione, inoltre, era sempre disposta la confisca della nave utilizzata per commettere la violazione, procedendosi immediatamente a sequestro cautelare. Si specificava che a seguito di provvedimento definitivo di confisca erano imputabili all'armatore e al proprietario della nave gli oneri di custodia delle imbarcazioni sottoposte a sequestro cautelare. All'irrogazione delle sanzioni, accertate dagli organi addetti al controllo, provvedeva il prefetto territorialmente competente.

Ricorda al riguardo che la disciplina sanzionatoria abrogata era stata oggetto dei rilievi contenuti nella lettera inviata, contestualmente alla promulgazione della legge n. 53 del 2019 di conversione del cosiddetto « decreto sicurezza-*bis* », dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri.

L'articolo 2 interviene sulla procedura di esame delle domande di protezione internazionale, sulla relativa decisione e sulle procedure di impugnazione, apportando alcune modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008, di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

Vengono modificate le procedure di esame prioritario e di esame accelerato delle domande di riconoscimento della protezione internazionale, prevedendo, tra l'altro, che le domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il trattamento in uno *hotspot* o in un centro di permanenza per i rimpatri e delle domande presentate da cittadini provenienti da un Paese di origine sicuro, fermo restando l'esame con procedura accelerata, non siano più esaminate in via prioritaria. Inoltre, rientrano nella procedura accelerata le domande presentate da persona sottoposta a procedimento penale, o condannato con sentenza anche non definitiva, per gravi reati. I minori stranieri non ac-

compagnati sono esclusi dall'applicazione della procedura accelerata delle domande.

Nel contempo si prevede che non si applichi ai richiedenti portatori di esigenze particolari (quali minori, disabili, anziani) la disciplina in materia di domande manifestatamente infondate.

In caso di domanda di asilo reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, questa non viene più considerata automaticamente inammissibile ma è comunque esaminata dalla commissione territoriale entro tre giorni.

Viene portata da uno a due anni la durata del permesso di soggiorno per protezione sociale rilasciato, a determinate condizioni, a coloro cui è stata respinta la domanda di protezione internazionale.

Infine, si interviene sulla disciplina delle controversie sulle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, ed in particolare sulle ipotesi di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, prevedendo, tra l'altro che:

il provvedimento di sospensione dell'esecuzione della decisione, adottato per gravi motivi, deve essere emanato dal tribunale in composizione collegiale;

la mancata sospensione dell'efficacia esecutiva nell'ipotesi di reiterazione di identica domanda si applica solo in presenza di una seconda decisione di inammissibilità.

Nel dettaglio, le lettere *a)* e *b)* del comma 1 modificano le procedure di esame prioritario e di esame accelerato delle domande di riconoscimento della protezione internazionale, recate rispettivamente dagli articoli 28 e 28-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, che vengono entrambi riformulati.

In particolare, con riferimento all'esame prioritario, il comma 1 del nuovo articolo 28 del decreto legislativo n. 25 del 2008 mantiene in capo al presidente della commissione territoriale competente per l'esame della domanda di asilo il compito di stabilire quali tra le domande presentate debbano essere esaminate prioritariamente e quali con procedura accelerata.

La disposizione specifica inoltre che:

la decisione è presa previo esame preliminare delle domande (e non più sulla base della sola documentazione in atti);

il presidente della commissione deve decidere secondo i criteri indicati dal comma 2 dell'articolo 28 e dall'articolo 28-*bis*;

la commissione deve informare il richiedente, al momento del colloquio personale, della decisione procedurale, ossia di quale procedura adottata: ordinaria, prioritaria o accelerata.

Il comma 2 del nuovo articolo 28 reca le fattispecie di domande da esaminare in via prioritaria.

Rispetto alla formulazione previgente della disposizione viene confermato l'esame prioritario delle domande:

« verosimilmente » fondate; la norma previgente si riferisce a domande « palesemente » fondate; si aggiunge inoltre « ad una prima valutazione »;

presentate da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili (in particolare da un minore non accompagnato) ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari;

esaminate con la procedura di cui all'articolo 12, comma 2-*bis*, del decreto legislativo n. 25 del 2008. Tale procedura consente l'omissione dell'audizione del richiedente a due condizioni: questi deve provenire da un Paese preventivamente individuato a tale fine dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo; la commissione territoriale deve ritenere la sussistenza di sufficienti motivi per riconoscere il *status* di protezione sussidiaria.

Due ulteriori fattispecie, che nella formulazione previgente erano comprese tra quelle da esaminare sia in via prioritaria, sia con trattamento accelerato, vengono riferite invece esclusivamente alla procedura accelerata di cui all'articolo 28-*bis*. Si

tratta delle domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il trattamento in un *hotspot* a seguito dell'attraversamento irregolare delle frontiere o in un centro di permanenza per i rimpatri e delle domande presentate da cittadini provenienti da un Paese designato di origine sicuro.

Per quanto riguarda l'esame accelerato delle domande di asilo, la lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 modifica l'articolo 28-*bis* del citato decreto legislativo n. 25 del 2008, mantenendo fermo che le Commissioni territoriali sono chiamate a decidere entro cinque o nove giorni (sette + due), in base alle fattispecie rispettivamente enucleate al comma 1 e al comma 2.

Nella formulazione previgente la decisione della commissione territoriale doveva essere adottata entro 5 giorni nel caso di richiedenti provenienti da Paesi di origine sicura e di reiterazione della domanda. Il nuovo comma 1 dell'articolo 28-*bis* mantiene questa procedura (« super-accelerata » da concludersi in 5 giorni) in caso di reiterazione, mentre per i provenienti da Paesi di origine sicura il termine è di 9 giorni (7 giorni entro cui svolgere l'audizione più 2 giorni per la decisione).

Inoltre, è prevista una nuova fattispecie di domanda per la quale la decisione deve essere assunta entro i cinque giorni: ci si riferisce alle domande presentate da persona sottoposta a procedimento penale, o condannata con sentenza anche non definitiva, per uno dei gravi reati la cui condanna preclude l'acquisizione dello *status* di rifugiato (di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 25 del 2007) e della protezione sussidiaria (di cui all'articolo 16, comma 1, lettera d-*bis*), del decreto legislativo n. 25 del 2007).

Si tratta dei reati di grave allarme sociale previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale (tra cui associazione di tipo mafioso, associazione finalizzata al traffico di droga e al contrabbando di tabacchi, terrorismo, strage, omicidio, rapina aggravata) e degli altri seguenti reati:

resistenza a pubblico ufficiale (di cui all'articolo 336);

lesioni personali gravi (di cui all'articolo 583);

mutilazioni genitali femminili (di cui all'articolo 583-*bis*);

lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive (di cui all'articolo 583-*quater*);

furto aggravato dal porto di armi o narcotici (di cui agli articoli 624 e 625, primo comma, n. 3);

furto in abitazione (di cui all'articolo 624-*bis*, primo comma).

In ogni caso, in presenza di questi reati la procedura accelerata non può essere avviata senza che sia previamente svolta un'audizione del richiedente e devono ricorrere anche una delle gravi condizioni che consentono il trattenimento del richiedente nei centri di permanenza e rimpatrio di cui all'articolo 6, comma 2, lettere a), b) e c), del decreto legislativo n. 142 del 2015, ossia:

il richiedente ha commesso gravi reati (contro la pace o l'umanità) per precludono la concessione dello *status* di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra (articolo 1 paragrafo F);

il richiedente si trova nelle condizioni che prevedono l'espulsione disposta dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o dal prefetto per i soggetti destinatari di misure di prevenzione personali antimafia o antiterrorismo;

il richiedente costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il nuovo comma 2 dell'articolo 28-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008 disciplina la procedura accelerata di 9 giorni, che prevede entro 7 giorni l'audizione dell'interessato e la decisione entro i successivi 2 giorni.

Tale procedura si applica alle seguenti fattispecie già previste dalla normativa previgente:

domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il trattenimento in uno *hotspot* a seguito dell'attraversamento irregolare delle frontiere (articolo 10-ter del testo unico dell'immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998) o in un centro di permanenza per i rimpatri (articolo 14 del Testo unico dell'immigrazione) a meno che non si tratti di persona sottoposta a procedimento penale, o condannato con sentenza anche non definitiva, per i gravi reati di cui sopra, nel qual caso il termine è ridotto da nove a cinque giorni (ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), dell'articolo 28-bis come riformulato dalla disposizione): per questa fattispecie il provvedimento aggiunge che non devono ricorrere le condizioni di cui al comma 1, lettera b), sopra illustrate, ossia la domanda presentata da richiedente sottoposto a procedimento penale o condannato per reati di grave allarme sociale);

domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli. In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito (comma 2, lettera b);

domanda presentata da richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro (nella versione previgente il tempo di decisione era di cinque giorni);

domanda manifestamente infondata;

domanda presentata dal richiedente dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

Il nuovo comma 6 dell'articolo 28-bis esclude i minori stranieri non accompa-

gnati dall'applicazione delle procedure accelerate.

La lettera c) del comma 1 integra l'articolo 28-ter del decreto legislativo n. 25 del 2008, inserendovi un nuovo comma 1-bis, al fine di prevedere che le disposizioni in materia di domande manifestamente infondate non si applichino ai richiedenti portatori di esigenze particolari indicati nell'articolo 17 del decreto legislativo n. 142 del 2015. Si tratta di minori, inclusi i minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.

La lettera d) del comma 1 modifica l'articolo 29-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008, che disciplina l'ipotesi di presentazione di una domanda di asilo reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento.

La disciplina previgente prevedeva che la domanda fosse considerata automaticamente inammissibile in quanto presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento di allontanamento e che pertanto non fosse nemmeno esaminata.

La nuova disposizione stabilisce, invece, che la domanda sia comunque esaminata dalla commissione territoriale competente che entro tre giorni verifica se non siano stati adottati nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine e, in caso contrario ne dichiara l'inammissibilità.

L'ipotesi di presentazione di una domanda di asilo reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento viene, dunque, equiparata alla reitera ordinaria (di cui all'articolo 29 del medesimo decreto legislativo n. 25 del 2008) tranne il fatto che deve essere esaminata tassativamente nel termine di tre giorni.

La lettera *e*) del comma 1 interviene, modificando l'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008, sulla fase decisoria della procedura di esame e, in particolare, nell'ipotesi di non accoglimento della domanda di protezione internazionale.

Il comma 3 dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008 prevede, che qualora una domanda di protezione internazionale non venga accolta ma ricorrano le condizioni, disciplinate dall'articolo 19 del testo unico dell'immigrazione, che vietano l'espulsione del richiedente (quali il rischio di persecuzione o di tortura), la Commissione territoriale trasmette gli atti alla questura competente, che rilascia all'interessato un permesso di soggiorno per protezione speciale di durata annuale. Il permesso consente di svolgere attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La disposizione in esame, modificando il citato comma 3, raddoppia la durata del permesso di soggiorno per protezione speciale, portandola da un anno a due anni.

Nel contempo, viene consentita la conversione del permesso di soggiorno speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, attraverso un rinvio all'articolo 6, comma 1-*bis* del Testo unico dell'immigrazione, introdotto dall'articolo 1 del decreto – legge, che appunto estende la convertibilità dei permessi di soggiorno.

Il permesso di soggiorno speciale è concesso anche nel caso di rigetto della domanda di asilo presentata dallo straniero che versa in gravi condizioni di salute psicofisiche o derivanti da gravi patologie accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza, indicate dall'articolo 19, comma 2, lettera *d-bis*), del Testo unico dell'immigrazione.

Infine, qualora la domanda di protezione internazionale avanzata da un minore non venga accolta e nel corso del procedimento emerga la presenza di gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico

e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore la commissione territoriale ne informa il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni competente, per l'eventuale attivazione delle misure di assistenza in favore del minore (ai sensi del nuovo comma 3.2 dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008, introdotto dalla disposizione in esame).

La lettera *f*) del comma 1 modifica l'articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008 che disciplina le controversie in materia di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale.

In particolare, si interviene sulle ipotesi di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

In merito ricorda che il comma 3 del citato articolo 35-*bis* prevede che la presentazione del ricorso sospende l'efficacia del provvedimento impugnato, per il tempo necessario per la pronuncia giurisdizionale, ad eccezione di alcuni casi espressamente indicati. Si tratta dei ricorsi presentati:

da parte di un soggetto nei cui confronti sia stato adottato un provvedimento di trattenimento in un *hotspot* o un centro di permanenza e rimpatrio;

contro il provvedimento di inammissibilità;

avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza;

avverso un provvedimento adottato nei confronti di un soggetto proveniente da un Paese designato di origine sicuro, o fermato in condizioni di soggiorno irregolare, o che ha presentato domanda direttamente alla frontiera dopo aver eluso i controlli di frontiera.

Tuttavia, anche in questi casi è possibile sospendere l'efficacia esecutiva in presenza di « gravi e circostanziate ragioni e assunte ove occorra sommarie informazioni ». Il provvedimento di sospensione deve essere adottato entro 5 giorni dalla presentazione del ricorso e deve essere motivato.

In tale contesto la lettera *f*) specifica che il provvedimento di sospensione per gravi motivi deve essere adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 13 del 2017, il quale stabilisce che tutte le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti delle commissioni territoriali e della commissione nazionale per diritto di asilo, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale, e quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, sono decise dal tribunale in composizione collegiale. Per la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio. Il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione.

Il n. 4) della lettera *f*) modifica il comma 5 dell'articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, che prevede due casi di mancata sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di inammissibilità della domanda di protezione internazionale.

Il primo riguarda la reiterazione di identica domanda, dopo una decisione della commissione, senza addurre nuovi elementi.

Il secondo attiene all'inammissibilità delle domande presentate da soggetti per i quali è in corso un procedimento penale, o è stata emessa sentenza, anche non definitiva, per i gravi reati di allarme sociale (di cui all'articolo 32 comma 1-*bis*) che precludono l'acquisizione dello *status* di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria.

Il n. 4) della lettera *f*) mantiene la prima ipotesi (reiterazione di identica domanda) ma prevede che la mancata sospensiva scatti in presenza di una seconda decisione di inammissibilità. La seconda ipotesi viene invece soppressa.

Viene, invece, prevista una nuova causa di mancata sospensiva, relativa alla dichiarazione di inammissibilità di una domanda reiterata in fase di esecuzione di un prov-

vedimento di allontanamento di cui all'articolo 29-*bis*.

I numeri 1) e 2) della medesima lettera *f*) recano disposizioni di mero coordinamento formale, che adeguano il procedimento di impugnazione alle modifiche apportate dall'articolo 2 alla disciplina previgente.

L'articolo 3 reca disposizioni in materia di trattenimento degli stranieri, riconoscendo in particolare, allo straniero trattenuto, alcune facoltà.

Si prevede un ordine di priorità nell'effettuazione di tale trattenimento, per soggetti pericolosi (o cittadini di Paesi con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri).

Si diminuisce la durata massima del trattenimento (a novanta giorni, termine prorogabile di trenta giorni se lo straniero sia cittadino di Stato con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri).

Analoga riduzione è prevista per lo straniero il quale sia detenuto in strutture carcerarie.

In dettaglio, il comma 1 novella alcune disposizioni del Testo unico dell'immigrazione.

La lettera *a*) modifica l'articolo 10-*ter* del Testo unico, recante « Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare ».

Il comma 3 del citato articolo 10-*ter* prevede che il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi delle operazioni di rilevamento foto-dattiloscopico e segnaletico configuri rischio di fuga, ai fini del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri.

Il trattenimento è disposto caso per caso, con provvedimento del questore, e conserva la sua efficacia per una durata (massima) di trenta giorni dalla sua adozione. Si applicano le disposizioni procedurali e le garanzie vevoli per i trattenimenti funzionali alla esecuzione di un provvedimento di espulsione (articolo 14, commi 2, 3 e 4 del medesimo testo unico). Se il trattenimento è disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, è

competente alla convalida il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

In tale contesto normativo, la novella recata dalla lettera a) introduce la previsione che lo straniero sia tempestivamente informato dei diritti e delle facoltà derivanti dal procedimento di convalida del decreto di trattenimento, in una lingua a lui conosciuta (ovvero, se non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola). Oggetto dell'informativa sono in particolare la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno ed il diritto di difesa nel procedimento di convalida.

La lettera b) del comma 1 e la lettera a) del comma 4 trattano delle generali condizioni del trattenimento. Mediante novella sia dell'articolo 13 comma 5-bis, sia dell'articolo 14, comma 2, del Testo unico, si dispone che allo straniero trattenuto nei locali e strutture nella disponibilità delle autorità di pubblica sicurezza per assenza di posti nel centro di permanenza per i rimpatri ubicato nel circondario del Tribunale competente siano comunque assicurati adeguati *standard* igienico-sanitari e abitativi e sia altresì assicurata la necessaria informazione relativa al suo *status*, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, nonché la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno.

È richiamato altresì l'articolo 2, comma 6, del medesimo Testo unico, secondo il quale – ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno, l'espulsione – gli atti sono tradotti (anche sinteticamente) in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola.

La lettera c), numero 1), del comma 1 dispone il raccordo organizzativo a fini di coordinamento entro l'Amministrazione dell'interno, in ordine allo smistamento nei centri di permanenza per i rimpatri onde dare esecuzione all'espulsione dello straniero.

La materia è disciplinata dall'articolo 14 del Testo unico dell'immigrazione, il quale

prevede che, quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento (a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento), il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino.

La novella aggiunge che a tal fine il questore effettui richiesta di assegnazione del posto presso il centro, alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

La lettera c), numero 2), del comma 1 stabilisce una sorta di ordine di priorità nell'effettuazione dei trattenimenti.

La relazione illustrativa del disegno di legge indica che tale previsione è volta ad assicurare il trattenimento dei soggetti più pericolosi, in caso di insufficiente disponibilità di posti nei centri di permanenza per il rimpatrio.

A tal fine viene modificato l'articolo 14 del Testo unico dell'immigrazione, mediante l'introduzione di un comma 1.1. aggiuntivo, stabilendo che il trattenimento dello straniero del quale non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera sia disposto con priorità per i seguenti soggetti:

coloro che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica;

i condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati (di cui all'articolo 4, comma 3, terzo periodo, e all'articolo 5, comma 5-bis, del Testo unico dell'immigrazione);

i cittadini di Paesi terzi con i quali siano vigenti accordi di cooperazione o altre intese in materia di rimpatrio, o che provengano da essi.

La lettera c), numero 3, del comma 1 dispone circa la durata del trattenimento, novellando il comma 5 dell'articolo 14 del Testo unico dell'immigrazione.

La disposizione vigente prevede che la convalida del provvedimento di espulsione dello straniero comporti la sua permanenza nel centro per un periodo di complessivi trenta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni. Anche prima di tale termine, il questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice. Trascorso tale termine, il questore può chiedere al giudice di pace una o più proroghe qualora siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio.

La disposizione prevede in ogni caso un termine massimo, per il trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri. Tale termine viene mutato dalla disposizione del decreto – legge in novanta giorni.

È così ripristinata la durata massima antecedente al decreto-legge n. 113 del 2018, che aveva elevato la durata a centottanta giorni, rispetto ai novanta giorni stabiliti dalla legge n. 161 del 2014, la quale aveva peraltro diminuito la durata, rispetto ai centottanta giorni previsti dalla legge n. 94 del 2009. Nel corso del tempo si sono dunque susseguiti orientamenti legislativi diversi, per quanto concerne il periodo massimo di trattenimento.

La novella ora stabilisce, come detto, una durata massima di novanta giorni, prevedendone però la prorogabilità per altri trenta giorni, qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

Le medesime modificazioni – circa la durata massima del periodo di trattenimento, stabilita in novanta giorni, e la prorogabilità per altri trenta giorni per stranieri cittadini di Paesi con cui l'Italia abbia accordi sui rimpatri – sono previste con riguardo al trattenimento degli stranieri presso le strutture carcerarie.

Decorso tale periodo, permane la previsione vigente secondo cui lo straniero già

trattenuto in strutture carcerarie può essere trattenuto presso il centro di permanenza per i rimpatri per un periodo massimo di trenta giorni (prorogabili in casi di particolare complessità di ulteriori quindici giorni, previa convalida da parte del giudice di pace).

La stessa previsione circa la durata massima del trattenimento « pre-espulsivo » (dettata dal comma 1, lettera c), numero 3), è stabilita, dal comma 2, lettera b), numero 2), per il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale, in corso di verifica della sua identità e nazionalità.

Il comma 2, lettera a), disciplina l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, del richiedente protezione internazionale al quale sia stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo (o la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale), inserendo un nuovo articolo 5-*bis* nel decreto legislativo n. 142 del 2015, che disciplina l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente.

Secondo la normativa vigente, al momento della richiesta di protezione internazionale viene lasciata una ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione internazionale che costituisce permesso di soggiorno provvisorio. Successivamente, il richiedente ottiene un permesso di soggiorno per richiesta asilo della durata di sei mesi (pari al termine entro cui la procedura per il riconoscimento o il diniego della protezione internazionale, da parte della Commissione territoriale, dovrebbe concludersi), ferma restando la rinnovabilità del permesso di soggiorno per richiesta asilo, fino alla decisione sulla domanda di protezione o sull'impugnazione del suo diniego.

La regola generale in tema di iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante è dettata dall'articolo 6, comma 7, del Testo unico dell'immigrazione, secondo cui le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione (in ogni caso, la dimora dello stra-



niero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza). Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente.

La nuova disciplina recata dal decreto-legge prevede che il richiedente protezione internazionale, il quale abbia ottenuto il permesso di soggiorno per richiesta di asilo o la ricevuta della presentazione della domanda, sia iscritto nell'anagrafe della popolazione residente. Per i richiedenti ospitati nei centri di prima accoglienza e nelle strutture per misure straordinarie di accoglienza l'iscrizione anagrafica è effettuata ai sensi dell'articolo 5 del d.P.R. n. 223 del 1989 (relativo alla convivenza anagrafica). Per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso Comune. Le persone addette alla convivenza per ragioni di impiego o di lavoro, se vi convivono abitualmente, sono considerate membri della convivenza, purché non costituiscano famiglie a sé stanti. Le persone ospitate anche abitualmente in alberghi, locande, pensioni e simili non costituiscono invece convivenza anagrafica.

Ancora, si fa obbligo al responsabile di dare comunicazione delle variazioni della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti (ricorda che la convivenza anagrafica ha un responsabile, individuato nella persona che normalmente dirige la convivenza stessa, la quale ha la responsabilità delle dichiarazioni anagrafiche dei componenti la convivenza, ai sensi dell'articolo 6 del d.P.R. n. 223).

La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato.

Infine, si prevede che ai richiedenti protezione internazionale che abbiano ottenuto l'iscrizione anagrafica sia rilasciata, sulla base delle norme vigenti, una carta

d'identità, di validità triennale, limitata al territorio nazionale.

Il comma 2, lettera *b*), modifica l'articolo 6, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 142 del 2015, al fine disciplinare la durata massima del trattenimento pre-espulsivo dello straniero richiedente protezione internazionale, in corso di verifica della sua identità e nazionalità, riducendola da centottanta a novanta giorni.

Tale termine è prorogabile per altri trenta giorni, qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

Sempre ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015, il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda, mentre può esserlo (sulla base di una valutazione caso per caso) qualora ricorrano alcune condizioni (enumerare dall'articolo 6, comma 2 del medesimo decreto legislativo). Sono condizioni attinenti allo *status* di rifugiato o alla pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato o alla sussistenza di un rischio di fuga.

Al riguardo il comma 2, lettera *b*), numero 1, amplia il novero di tali condizioni disponendo che il trattenimento del richiedente protezione internazionale operi anche:

qualora ricorrano le condizioni per il diniego dello *status* di rifugiato (quali enumerate dall'articolo 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto legislativo n. 251 del 2007) o di esclusione dalla protezione sussidiaria (enumerare dall'articolo 16 del medesimo decreto legislativo n. 251: in entrambi i casi sono condizioni attinenti alla pericolosità del soggetto o alla commissione di reati gravi);

qualora il richiedente abbia reiterato la domanda in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento (la quale era considerata alla stregua di meramente dilatoria dall'articolo 29-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, tuttavia riscritto dall'articolo 2, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge, il quale ne prevede comunque un esame preliminare da parte della Commissione territoriale competente);

allorché la pericolosità per l'ordine e la sicurezza sia desumibile da condanne – anche con sentenza non definitiva – per i reati la cui commissione sia causa di diniego dello *status* di rifugiato e di esclusione dalla protezione sussidiaria (ai sensi rispettivamente dell'articolo 12, comma 1, lettera *c*), e dell'articolo 16, comma 1, lettera *d-bis*) del citato decreto legislativo n. 251 del 2007).

Il comma 2, lettera *b*), numero 3), opera un coordinamento formale reso necessario dalle modifiche apportate.

Il comma 3 dell'articolo 3 dispone che l'estensione dei casi di trattenimento del richiedente protezione internazionale sia applicabile solo nel limite dei posti disponibili nei centri di permanenza per il rimpatrio – o nelle strutture diverse ed idonee previste dal decreto-legge n. 113 del 2018.

Il comma 4, lettera *b*), modifica l'articolo 14 del Testo unico dell'immigrazione relativo all'esecuzione dell'espulsione e al trattenimento in vista di essa.

In merito si prevede (mediante l'introduzione di un nuovo comma *2-bis*) che lo straniero trattenuto (in condizioni che devono essere rispettose della sua dignità di persona) nei centri di permanenza per i rimpatri possa rivolgere istanze o reclami orali o scritti (anche in busta chiusa) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Il comma 5 novella il comma 5 dell'articolo 7 del decreto-legge n. 146 del 2013 (recante « Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria »), che enumera le attribuzioni del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Già secondo la norma vigente, il Garante verifica il rispetto dei diritti riconosciuti ai soggetti i quali siano trattenuti nei centri di permanenza per i rimpatri (secondo la nuova denominazione stabilita dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge n. 13 del 2017, in precedenza denominati « centri di identificazione ed espulsione » (CIE) o nei locali delle strutture di primo soccorso e accoglienza (cosiddetti *hotspot*,

definiti « punti di crisi » dall'articolo 10-*ter* del testo unico dell'immigrazione, introdotto dal decreto-legge n. 13 del 2017 citato)

Si prevede, in aggiunta alla previsione vigente, che il Garante – se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti i quali siano in condizione di trattenimento – formuli specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata. Quest'ultima, in caso di diniego, comunica al Garante il dissenso motivato, nel termine di trenta giorni.

L'articolo 4 interviene, novellando il decreto legislativo n. 142 del 2005 (decreto accoglienza), sulla platea dei beneficiari dei servizi di accoglienza sul territorio per i migranti prestati dagli enti locali nell'ambito del cosiddetto SIPROIMI. In conseguenza delle modifiche recate al SIPROIMI viene revisionato l'impianto complessivo del sistema di accoglienza dei migranti sul territorio.

In dettaglio, il comma 1, lettera *a*), modifica l'articolo 8 del decreto accoglienza, ai sensi del quale il sistema di accoglienza dei migranti si fonda, in primo luogo, sul principio della leale collaborazione, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale, basate sul Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

In tale ambito la novella riscrive i principi fondamentali del sistema di accoglienza. Con le modifiche previste, si specificano le funzioni, distinguendo le strutture destinate a svolgere le funzioni di soccorso e prima assistenza, prevedendo in particolare che le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri governativi e nelle strutture temporanee di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142, e che le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale si svolgono presso i cosiddetti punti di crisi (*hotspot*) di cui

all'articolo 10-ter del Testo unico dell'immigrazione.

In secondo luogo, il nuovo comma 3 dell'articolo 8 stabilisce che i richiedenti protezione internazionale, che erano stati esclusi dalla rete territoriale di accoglienza integrata in base al decreto-legge n. 113 del 2018, possono accedere alle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), come ridenominato ai sensi del comma 3 dell'articolo 4, nei limiti dei posti disponibili.

Il comma 1, lettera b), apporta due modifiche all'articolo 9 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

In primo luogo, si dispone che nei criteri per l'istituzione dei centri governativi di prima accoglienza si debbano tenere in considerazione le esigenze di contenimento della capienza massima, ai fini di una migliore gestione dei centri medesimi.

Con la seconda modifica viene aggiunto, nel citato articolo 9, un nuovo comma 4-bis, il quale dispone, in conformità a quanto già previsto dall'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 142, che una volta effettuate le operazioni da svolgere nei centri di prima accoglienza, il richiedente la protezione internazionale è trasferito, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione. Si aggiunge inoltre un criterio di priorità nel trasferimento presso le strutture comunali per i richiedenti che rientrino in una delle categorie di vulnerabilità previste dall'articolo 17 del decreto accoglienza.

Il comma 1, lettera c), integra il comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 142, relativo alle modalità di accoglienza nei centri governativi ordinari e straordinari di cui agli articoli 9 e 11 del medesimo decreto legislativo. Per effetto della novella, in aggiunta a quanto già previsto, il decreto ora dispone:

la necessità di assicurare nei centri adeguati *standard* igienico-sanitari ed abitativi, secondo criteri e modalità che devono essere stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, che si esprime entro trenta giorni;

la tipologia di prestazioni che devono essere erogate dai centri, che consistono in: prestazioni di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale e al territorio.

Si fa rinvio, per le disposizioni analitiche relative ai servizi prestati, al contenuto del capitolato di gara previsto dall'articolo 12 del medesimo decreto legislativo n. 142.

Pertanto, all'esito delle modifiche, oltre a stabilire con fonte primaria le categorie di servizi garantiti dai centri governativi di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142, sono previsti alcuni servizi aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti nello schema di capitolato in vigore e, segnatamente la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, nonché l'assistenza psicologica che si aggiunge a quella sociale.

Si stabilisce inoltre che i servizi possono essere erogati, anche con modalità di organizzazione su base territoriale, ossia, come enunciato a titolo esemplificativo nella relazione illustrativa, anche a livello comunale, sovracomunale o provinciale oltre che nei singoli centri di accoglienza.

Parallelamente, la lettera d) del comma 1 modifica l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 142 al fine di stabilire che l'accoglienza nelle strutture straordinarie (cosiddetti CAS) è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del Servizio di accoglienza ed integrazione (SAI), e non più, come previsto dal decreto-legge n. 113 del 2018, nei centri governativi di prima accoglienza di cui all'articolo 9.

La lettera e) del comma 1 ripristina la possibilità di avviare i richiedenti la protezione internazionale ad attività di utilità sociale, introdotta dal decreto-legge n. 13 del 2017 e successivamente eliminata dal decreto-legge n. 113 del 2018, che l'ha ammessa esclusivamente per i titolari di protezione internazionale.

Nel reintegrare la partecipazione dei richiedenti asilo alle attività di promozione sociale, al pari di quella dei titolari di

protezione internazionale, la novella modifica il solo comma 3 dell'articolo 22-*bis*.

Rileva l'opportunità di valutare anche la parallela ed analoga modifica del comma 1 del medesimo articolo 22-*bis*, nella parte in cui dispone che i prefetti promuovono ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego dei titolari di protezione internazionale in attività di utilità sociale.

Il comma 2 dell'articolo 4 reca una clausola di invarianza finanziaria, disponendo che le attività di cui al comma 1, lettere *b*), *n. 1* e *c*) sono svolte con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 3 interviene sulle norme relative al sistema di accoglienza territoriale dei migranti, in origine SPRAR (Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati), dal 2018 ridenominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), che viene ora definito come Sistema di accoglienza e integrazione – SAI. A tale fine, sono introdotte alcune modifiche all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 del 1989, che disciplina tale materia.

Rispetto al quadro normativo finora vigente vengono introdotte due novità principali.

La prima, recata dal comma 3, lettera *b*), riguarda l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni del sistema di accoglienza, che oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori non accompagnati, ricomprende anche, « nell'ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili »:

i richiedenti la protezione internazionale (ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva), esclusi a norma del decreto-legge n. 113 del 2018;

i titolari dei seguenti permessi di soggiorno, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati:

permesso di soggiorno « per protezione speciale » per i soggetti per i quali vige il divieto di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 19, commi 1 e 1.1. del testo unico dell'immigrazione: è un permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo che non possa ottenere la protezione internazionale ma per il quale la Commissione Territoriale ritenga sussistenti il rischio di persecuzione o di tortura nel caso di rientro nel Paese di origine. Sono tuttavia esclusi i titolari di protezione speciale che abbiano compiuto atti che integrano le cause di esclusione della protezione internazionale;

permesso di soggiorno « per cure mediche » di cui agli articoli 19, comma 2, lettera *d-bis*, del testo unico dell'immigrazione, il quale è rilasciato al cittadino straniero che si trova in condizioni di salute di eccezionale gravità, tali da ritenere che il rientro nel Paese di origine o provenienza possa determinare un pregiudizio per la sua salute;

permesso di soggiorno « per protezione sociale », per vittime di violenza o grave sfruttamento ai sensi dell'articolo 18 del testo unico dell'immigrazione;

permesso di soggiorno per vittime di « violenza domestica » ai sensi dell'articolo 18-*bis*, del testo unico dell'immigrazione;

permesso di soggiorno « per calamità » ai sensi dell'articolo 20-*bis* del testo unico dell'immigrazione;

permesso di soggiorno per vittime di « particolare sfruttamento lavorativo » ai sensi dell'articolo 22, comma 12-*quater*, del testo unico dell'immigrazione;

permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile ai sensi dell'articolo 42-*bis* del testo unico dell'immigrazione;

permesso di soggiorno per casi speciali ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 113 del 2018: è un titolo di soggiorno transitorio di durata biennale, che è stato rilasciato al cittadino straniero che fosse in attesa del rilascio del permesso per motivi umanitari a seguito della decisione della Commissione Territoriale adottata prima del 5 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del predetto decreto – legge n. 113 del 2018), anche se non ancora notificata.

Nella previgente formulazione dell'articolo 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 del 1989, i titolari di tali permessi di soggiorno (salvo i titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale che non erano contemplati) potevano essere accolti nel SIPROIMI a condizione che non accedessero « a sistemi di protezione specificamente dedicati », questa condizione è ora venuta meno;

gli stranieri affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 47 del 2017 (cosiddetto prosieguo amministrativo): la citata disposizione prevede l'affidamento ai servizi sociali, anche oltre il compimento dei 18 anni e fino all'età massima di 21 anni, per effetto di un decreto adottato dal Tribunale per i minorenni, dei neo maggiorenni che necessitano di un supporto prolungato finalizzato al buon esito del percorso di inserimento sociale intrapreso. Tale possibilità era stata già profilata, vigente la previgente formulazione della disposizione, nella Circolare n. 22146 del 27 dicembre 2018 sui profili applicativi del decreto – legge n. 113 del 2018, seppur con alcune incertezze interpretative.

La seconda novità, recata dal comma 3, lettera c), dell'articolo 4 relativa al sistema di accoglienza, riguarda l'articolazione in due tipologie di servizi prestati nell'ambito dei progetti degli enti locali finalizzati all'accoglienza:

servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono: prestazioni di acco-

glienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio. Si tratta degli stessi servizi che devono essere assicurati nei centri governativi di prima accoglienza, come ridefiniti dal decreto-legge;

servizi di secondo livello, cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema, che già accedono ai servizi previsti al primo livello: si tratta di servizi aggiuntivi, finalizzati all'integrazione che, comprendono, l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Ricorda che già oggi, come evidenziato nell'ultima relazione ministeriale sul funzionamento del sistema di accoglienza, i progetti della cosiddetta « seconda accoglienza » non si limitano ad interventi materiali di base (vitto e alloggio), ma assicurano una serie di attività funzionali alla riconquista dell'autonomia individuale, come l'insegnamento della lingua italiana, la formazione e la qualificazione professionale, l'orientamento legale, l'accesso ai servizi del territorio, l'orientamento e l'inserimento lavorativo, abitativo e sociale, oltre che la tutela psico-socio-sanitaria.

Pertanto, l'innovazione appare consistere sostanzialmente nella differenziazione dei servizi assicurati in relazione alle categorie di utenza; in proposito la relazione illustrativa che accompagna il decreto in esame sottolinea come tale differenziazione sia stata dettata dalla opportunità di seguire le indicazioni fornite dalla Corte della Conti nella relazione sulla gestione del Fondo nazionale per i servizi dell'asilo (deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G), che rilevava la necessità di « evitare di riconoscere un “diritto di permanenza indistinto” a tutti coloro che sbarcano e, quindi, ammettere un'accoglienza di molti mesi (se non anni) durante i quali i migranti, non avendone titolo, vengono di fatto inseriti anche nei c.d. percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, con oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato. ».

I commi da 5 a 7 dell'articolo 4 stabiliscono in massimo trentasei mesi (in luogo di quarantotto) il termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per cosiddetta naturalizzazione.

A tale fine sono introdotte alcune modifiche alla legge n. 91 del 1992 in materia di cittadinanza.

Al riguardo segnala l'opportunità di dare evidenza a tale oggetto nella rubrica dell'articolo, che fa riferimento esclusivamente al sistema di accoglienza dei migranti.

In particolare, il comma 5 sostituisce l'articolo 9-ter nella legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge n. 113 del 2018, che ha esteso da ventiquattro a quarantotto mesi il termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per cosiddetta naturalizzazione. Il termine decorre dalla data di presentazione della istanza. Con la modifica ora disposta il termine di definizione di tali procedimenti viene stabilito in massimo trentasei mesi.

Il comma 6 dispone l'applicazione del nuovo termine solo per le domande di cittadinanza presentate a partire dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

Conseguentemente e con finalità di coordinamento, il comma 7 abroga il comma 2 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 113 del 2018, ai sensi del quale la nuova disciplina dei termini che ora viene modificata trovava applicazione anche ai procedimenti di conferimento della cittadinanza in corso alla data di entrata in vigore del medesimo decreto del 2018.

L'articolo 5, al comma 1 prevede l'avvio di ulteriori percorsi di integrazione, alla scadenza del periodo di accoglienza, per tutti i beneficiari delle misure garantite nell'ambito del Sistema di accoglienza e integrazione, come ridefiniti ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge. Tali percorsi attivati dalle amministrazioni competenti nei limiti delle risorse disponibili.

Il comma 2 individua alcune priorità programmatiche nell'ambito del Piano nazionale di integrazione dei beneficiari di

protezione internazionale da adottare per il biennio 2020/2021, ai sensi dell'articolo 29, comma 3, del decreto legislativo n. 251 del 2007.

In particolare il Piano nazionale, nell'individuare le linee di intervento per favorire l'inclusione sociale e l'autonomia individuale dei beneficiari di protezione internazionale, deve prestare particolare attenzione ai percorsi di formazione linguistica, all'informazione sui diritti e doveri individuali, all'orientamento ai servizi, nonché ai percorsi di orientamento all'inserimento lavorativo.

Ai sensi del comma 3, il Tavolo di coordinamento nazionale formula proposte in relazione alle iniziative da avviare in tema di integrazione dei titolari di protezione internazionale.

L'articolo 6 prevede, anche con riguardo ai reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza, l'applicazione dell'istituto dell'arresto in flagranza differita.

Più nel dettaglio, la disposizione aggiunge due ulteriori commi (comma 7-bis e 7-ter) all'articolo 14 del Testo unico dell'immigrazione.

Il nuovo comma 7-bis stabilisce che, in caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per i rimpatri o nelle strutture di primo soccorso e accoglienza, per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale e dell'articolo 381 del codice di procedura penale, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, anche sulla base di documentazione videofotografica, risulta l'autore del fatto. In questi casi è quindi consentito l'arresto entro le quarantotto ore dal fatto.

Il nuovo comma 7-ter stabilisce che per i delitti indicati nel comma 7-bis si procede

sempre con giudizio direttissimo, salvo che siano necessarie speciali indagini.

È opportuno ricordare che i cittadini stranieri entrati in modo irregolare in Italia sono ospitati in centri dove, se richiedono la protezione internazionale, vengono accolti per il tempo necessario per le procedure di accertamento dei relativi requisiti, diversamente, vengono trattenuti in vista dell'espulsione. Tali strutture si dividono in:

strutture di primo soccorso e accoglienza, cosiddetti *hotspot*, definiti punti di crisi dall'articolo 10-ter del Testo unico dell'immigrazione: si tratta di aree designate, normalmente in prossimità di un luogo di sbarco, nelle quali, nel più breve tempo possibile e compatibilmente con il quadro normativo italiano, le persone in ingresso sbarcano in sicurezza, sono sottoposte ad accertamenti medici, ricevono una prima assistenza e l'informativa sulla normativa in materia di immigrazione e asilo, vengono controllate, pre-identificate e, dopo essere state informate sulla loro attuale condizione di persone irregolari e sulle possibilità di richiedere la protezione internazionale, foto-segnalate;

Centri di Prima Accoglienza (CPA), ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 142 del 2015 e Centri Accoglienza Straordinaria (CAS): terminate le procedure di identificazione e foto-segnalamento, i migranti che hanno manifestato la volontà di chiedere asilo in Italia vengono trasferiti presso le strutture di accoglienza di primo livello, dislocate sull'intero territorio nazionale ove permangono in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale; i CAS in particolare sono strutture reperite dai Prefetti a seguito di appositi bandi di gara (ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015);

Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), ai sensi dell'articolo 14 del Testo unico dell'immigrazione: gli stranieri giunti in modo irregolare in Italia che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti sono trattenuti nei CPR, istituiti per consentire l'esecuzione

del provvedimento di espulsione da parte delle Forze dell'ordine. Il tempo di permanenza è funzionale alle procedure di identificazione e a quelle successive di espulsione e rimpatrio.

L'articolo 7 modifica l'articolo 131-bis del codice penale, intervenendo sulla preclusione all'applicazione della causa di non punibilità per la « particolare tenuità del fatto » nelle ipotesi di resistenza, violenza, minaccia e oltraggio a pubblico ufficiale « quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni ». La modifica è volta a limitare il campo di applicazione della preclusione ai casi in cui – nelle predette ipotesi – il reato è commesso non più nei confronti di « pubblico ufficiale » ma nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Contestualmente la disposizione amplia il campo di applicazione della preclusione alla fattispecie di oltraggio a magistrato in udienza (di cui all'articolo 343 del codice penale).

La disposizione incide sui limiti all'applicazione della suddetta causa di non punibilità, ossia sull'individuazione dei casi in cui l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità (ai sensi del secondo comma dell'articolo 131-bis del codice penale).

La disciplina previgente all'entrata in vigore del decreto – legge prevedeva che l'offesa non potesse essere ritenuta tenue, tra l'altro, nei casi di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (di cui all'articolo 336 del codice penale); resistenza a pubblico ufficiale (di cui all'articolo 337 del codice penale) e oltraggio a pubblico ufficiale (di cui all'articolo 341 del codice penale), quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni. La modifica incide sull'ambito applicativo della preclusione, limitandolo ai casi in cui i predetti reati siano commessi ai danni di ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

In base a quanto previsto dalla disposizione in esame, viene meno l'impossibilità di ritenere tenue l'offesa a pubblico ufficiale, a meno che non si tratti delle specifiche categorie di ufficiale o agente di pubblica sicurezza; ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

La disciplina oggetto di modifica da parte del decreto-legge in esame è stata introdotta dalla legge di conversione del decreto-legge n. 53 del 2019 (legge n. 77 del 2019).

Al riguardo ricorda che, in sede di promulgazione di tale legge, il Presidente della Repubblica ha contestualmente inviato una lettera ai Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, evidenziando – tra gli altri – alcuni aspetti attinenti alla norma che rende inapplicabile la causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto alle ipotesi di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale e oltraggio a pubblico ufficiale « quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni ». Nella lettera il Presidente sottolineava che, potendosi applicare, secondo la giurisprudenza, la qualifica di « pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni » ad una casistica molto ampia di funzionari pubblici e di soggetti privati « questa scelta legislativa impedisce al giudice di valutare la concreta offensività delle condotte poste in essere, il che, specialmente per l'ipotesi di oltraggio a pubblico ufficiale, solleva dubbi sulla sua conformità al nostro ordinamento e sulla sua ragionevolezza nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che, come ricordato, possono riguardare una casistica assai ampia e tale da non generare "allarme sociale" ».

L'articolo 8 modifica il codice penale, intervenendo sul delitto di cui all'articolo 391-*bis*, il quale punisce chiunque consente ad un detenuto, sottoposto alle restrizioni di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 (ordinamento penitenziario), di comunicare con altri violando le prescrizioni imposte.

Le modifiche apportate dal decreto-legge in primo luogo inaspriscono le pene previste, sia quella base sia quella relativa alla fattispecie aggravata che si verifica ove il medesimo fatto sia commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio ovvero da un soggetto che esercita la professione forense.

In particolare: la pena base diventa la reclusione da 2 a 6 anni in luogo di quella previgente consistente nella reclusione da 1 a 4 anni; la pena per la fattispecie aggravata diventa la reclusione da 3 a 7 anni in luogo di quella previgente consistente nella reclusione da 2 a 5 anni.

Il decreto-legge estende inoltre il perimetro di applicazione del delitto anche al detenuto, sottoposto alle restrizioni di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, che comunica con altri in elusione delle prescrizioni specificamente imposte. Attualmente la violazione delle suddette prescrizioni integra solo un illecito disciplinare.

L'articolo 8 modifica inoltre la rubrica dell'articolo 391-*bis* del codice penale, in conseguenza delle nuove disposizioni introdotte.

L'articolo 9 inserisce nel codice penale il nuovo articolo 391-*ter* per punire con la reclusione da 1 a 4 anni chiunque mette a disposizione di un detenuto un apparecchio telefonico. La fattispecie si applica anche al detenuto che usufruisce del telefono e specifiche aggravanti sono previste quanto il reato è commesso da un pubblico ufficiale, un incaricato di pubblico servizio o un avvocato.

A tal fine il decreto-legge interviene sul codice penale per inserirvi, subito dopo il delitto di agevolazione delle comunicazioni dei detenuti sottoposti al 41-*bis*, di cui all'articolo 391-*bis*, l'articolo 391-*ter*, rubricato Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti. Questa fattispecie, infatti, diversamente dalla precedente, può essere applicata in relazione a qualsiasi detenuto, e non solo a quelli sottoposti al regime speciale di detenzione: il rapporto tra le due norme è costruito in termini di specialità, potendosi applicare l'articolo 391-*ter* solo



« fuori dai casi previsti dall'articolo 391-*bis* », che sono più severamente puniti.

Nel dettaglio, il nuovo articolo 391-*ter* del codice penale si compone di tre commi mediante i quali prevede la reclusione da 1 a 4 anni per chiunque (si tratta dunque di un reato comune):

indebitamente procura a un detenuto un apparecchio telefonico o un altro dispositivo comunque idoneo a effettuare comunicazioni;

consente a un detenuto l'uso indebito di tali strumenti;

introduce in carcere uno dei predetti strumenti per renderlo disponibile a un detenuto.

Il primo comma copre dunque sia l'ipotesi della materiale consegna del telefono al detenuto, che quella dell'abbandono del telefono in carcere affinché un detenuto possa appropriarsene, sia infine quella della cessione momentanea dell'apparecchio per consentirne al detenuto l'uso.

Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, per colui che avesse agevolato le comunicazioni del detenuto con l'esterno mediante la messa a disposizione di un telefono cellulare poteva configurarsi il delitto di favoreggiamento personale. Rispetto al favoreggiamento personale, il reato introdotto dal decreto-legge circoscrive la condotta, rendendo più agevole l'applicazione della fattispecie penale, e presenta una pena più severa, avendo determinato in un anno la misura minima della reclusione.

Il secondo comma dell'articolo 391-*ter* prevede un'aggravante – pena da 2 a 5 anni – quando il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio o da un avvocato (« soggetto che esercita la professione forense »). L'aggravante ricalca la formulazione dell'analoga aggravante prevista dall'articolo 391-*bis*, secondo comma.

La pena aggravata è dunque destinata a trovare applicazione sia in riferimento al personale che opera in carcere – dal direttore del carcere, al corpo di polizia

penitenziaria, al cappellano del carcere – sia in riferimento a coloro che esercitano la professione forense. Ricorda infatti che, in base all'articolo 359 del codice penale, l'avvocato non rientra nella categoria degli incaricati di pubblico servizio, essendo egli invece un privato che esercita un servizio di pubblica necessità « il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi ». Con particolare riferimento agli avvocati, peraltro, la formulazione del secondo comma dell'articolo 391-*ter* fa sì che l'aggravante possa trovare applicazione in relazione a qualsiasi avvocato, non necessariamente quando l'agevolazione delle comunicazioni riguardi il proprio assistito.

Infine, il terzo comma prevede che la pena si applichi anche al detenuto che riceve o utilizza l'apparecchio telefonico, sempre che il fatto non costituisca più grave reato. Prima dell'introduzione di questa fattispecie, il possesso da parte dei detenuti di telefoni cellulari era qualificato come mero illecito disciplinare essendo il cellulare semplicemente un oggetto di cui non è consentito il possesso da parte dei detenuti.

L'articolo 10 modifica l'articolo 588 del codice penale, che punisce il reato di rissa, inasprendone le pene.

In particolare, l'articolo interviene su entrambe le fattispecie previste dall'articolo 588 del codice penale, ossia sulla fattispecie base consistente nella partecipazione ad una rissa e su quella aggravata che si applica quando in conseguenza della rissa taluno rimanga ucciso o riporti lesione personale.

In particolare, la lettera *a*) del comma 1, modificando il primo comma dell'articolo 588 del codice penale che prevede la fattispecie base, ovvero la semplice partecipazione ad una rissa, stabilisce un innalzamento della multa prevista per la partecipazione ad una rissa, portandola da 309 a 2.000 euro.

La lettera *b*) del comma 1 modifica invece il secondo comma del medesimo articolo 588, nel quale è previsto che se dalla rissa scaturisce la morte o la lesione

personale di qualcuno si applica la pena della reclusione per il solo fatto di aver partecipato alla rissa. Anche in questo caso l'articolo in esame innalza la pena precedentemente prevista, ovvero la reclusione da tre mesi a cinque anni, prevedendo la reclusione da un minimo di tre mesi ad un massimo di sei anni. La stessa pena, aumentata ai sensi della lettera *b*), si applica anche qualora la morte o la lesione personale si verificano immediatamente dopo la rissa ed in conseguenza di essa.

Ricorda che sulla circostanza aggravante del secondo comma dell'articolo 588 del codice penale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale rispetto all'articolo 27, primo comma, della Costituzione, per il dubbio che la responsabilità penale di ogni singolo partecipante alla rissa in ordine alla fattispecie di rissa aggravata dall'uccisione o dalla lesione costituisca un caso di responsabilità per fatto altrui. La Corte costituzionale, argomentando che « il legislatore, con la previsione del reato di rissa, ha inteso punire il comportamento di colui il quale volontariamente partecipa ad un reato collettivo, che si estrinseca per sua natura in una condotta violenta diretta ad offendere, oltre che a difendere, idonea quindi nel suo insieme a cagionare, eventualmente, anche lesioni personali o la morte », ha tuttavia dichiarato infondata la questione dal momento che « il singolo compartecipa alla rissa non è che risponde, per ciò solo, degli eventuali concorrenti fatti reato di lesioni o di omicidio intervenuti nel corso della rissa (se non abbia egli stesso posto in essere anche una condotta oggettivamente e soggettivamente idonea ad integrare tali figure criminose). Al contrario il singolo corrispondente è chiamato a rispondere solo per la sua propria condotta, venendo ad assumere una responsabilità per rissa semplice o aggravata, a seconda degli effetti concreti della "colluctatio", cui egli ha coscientemente e volontariamente partecipato » (Sentenza 11-17 febbraio 1971, n. 21).

L'articolo 11, recante disposizioni in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, modifica gli articoli 13 e 13-bis del decreto-

legge n. 14 del 2017, per ampliare l'ambito di applicazione delle misure del divieto di accesso ai locali pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, che possono essere disposte dal questore, autorità di pubblica sicurezza, nei confronti di coloro che siano stati denunciati per specifici reati, e per inasprire le sanzioni in caso di violazione dei suddetti divieti.

In particolare, il comma 1, lettera *a*), interviene sull'articolo 13 del decreto-legge n. 14 del 2017, che prevede – con finalità di prevenzione dello spaccio di stupefacenti – un divieto di accesso temporaneo, disposto dal questore, ai locali pubblici, aperti al pubblico ed ai pubblici esercizi, nonché a strutture scolastiche e universitarie. In tale ambito la disposizione:

estende l'ambito soggettivo di applicazione della misura, anticipandola in una fase precedente all'accertamento, ancorché non definitivo, della responsabilità penale;

qualifica come illecito penale la violazione della misura disposta dal questore, sinora sanzionata a livello amministrativo.

Rammenta al riguardo che, in base all'articolo 13 del decreto-legge n. 14 del 2017, prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, il questore può disporre, per motivi di sicurezza – nei confronti di coloro che abbiano riportato nei tre anni precedenti una condanna definitiva o una condanna confermata in appello per reati di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 73 del DPR n. 309 del 1990 – il divieto di accesso nei locali pubblici (o aperti al pubblico), nelle scuole, nei plessi scolastici, nelle sedi universitarie o nei pubblici esercizi in cui sono stati commessi gli illeciti.

Tale divieto – di durata da 1 a 5 anni – può riguardare anche lo stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali. Il divieto d'accesso deve essere disposto comunque individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario del divieto.

Le seguenti ulteriori misure, per la durata massima di 2 anni, possono essere applicate dal questore esclusivamente ai condannati con sentenza definitiva per i predetti reati in materia di stupefacenti:

obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia o dei carabinieri;

obbligo di rientro nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscirne prima di una determinata ora;

divieto di allontanarsi dal comune di residenza;

obbligo di presentazione alla polizia negli orari di entrata ed uscita degli istituti scolastici.

Rinviamo per l'applicazione di queste ultime misure alla disciplina relativa al cosiddetto « Daspo » per le manifestazioni sportive (articolo 6, commi 2-*bis*, 3 e 4 della legge n. 401 del 1989), il comma 4 dell'articolo 13 richiede, solo in questi casi, la convalida da parte del giudice per le indagini preliminari, che invece non è richiesta per il mero divieto di accesso ai locali pubblici o aperti al pubblico, nonostante tale divieto abbia potenzialmente una durata più lunga.

Ai sensi del comma 5 i divieti e le misure sono adottabili anche nei confronti di minori ultraquattordicenni con notifica del provvedimento ai genitori o a chi esercita la relativa potestà.

Il comma 6 punisce – salvo che il fatto costituisca reato – con la sanzione pecuniaria amministrativa da 10.000 a 40.000 euro e la sospensione della patente (da sei mesi a un anno) la violazione delle misure adottate dal questore. Spetta al prefetto adottare i relativi provvedimenti.

Il comma 7 prevede la possibilità che la concessione della sospensione condizionale della pena per i reati in materia di stupefacenti di cui al comma 1 sia subordinata alla imposizione del divieto di accesso a locali pubblici o aperti al pubblico specificamente individuati.

Il decreto-legge, modificando il comma 1 del citato articolo 13, anticipa l'applica-

bilità della misura e dunque ne estende l'ambito soggettivo, stabilendo che il questore possa disporre il divieto di accesso ai locali pubblici anche ai soggetti che, nei tre anni precedenti, « abbiano riportato una o più denunce » per i reati connessi allo spaccio di stupefacenti.

Per l'applicazione della misura di prevenzione, dunque, l'articolo 13, come novellato, non richiede più una condanna penale, quantomeno confermata in grado d'appello; in base al nuovo comma 1 il divieto di accesso ai locali pubblici, la cui durata potrà essere compresa da 1 a 5 anni, potrà essere imposto dal questore anche a colui che abbia riportato una sola denuncia per i reati di cui all'articolo 73 del citato testo unico in materia di stupefacenti. A tale ipotesi viene accomunata quella del soggetto che abbia riportato, per tali reati, una condanna, anche non definitiva.

In ordine alla formulazione del testo, segnala l'opportunità di eliminare il riferimento alle « più denunce », essendo sufficiente per l'applicazione della misura una sola denuncia.

Oltre ad estendere l'ambito di applicazione della misura del divieto di accesso, la nuova formulazione del comma 1 individua gli elementi che dovranno essere presi in considerazione dal questore per decidere in ordine all'applicazione del divieto. Egli dovrà infatti necessariamente:

valutare gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria;

fondare la decisione sugli accertamenti di polizia.

Dalla formulazione del testo, che richiede entrambi questi presupposti – provvedimenti dell'autorità giudiziaria e accertamenti di polizia – si ricava che in realtà la mera denuncia non è sufficiente a fondare la misura del divieto di accesso, essendo necessario che alla denuncia abbiano fatto seguito accertamenti di polizia e che il soggetto sia in qualche modo « pregiudicato » essendo già intervenuti, anche non in relazione a quella specifica denuncia, provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Segnala al riguardo l'opportunità di chiarire se sia sufficiente una mera denuncia o se non siano invece necessari specifici ulteriori riscontri sulla pericolosità del denunciato, eventualmente individuando la tipologia di provvedimenti dell'autorità giudiziaria richiesti.

Il decreto-legge non interviene invece sul comma 3 dell'articolo 13 citato; conseguentemente le misure più limitative della libertà personale (obbligo di firma, divieto di allontanamento) continueranno a trovare applicazione solo nei confronti di coloro che siano stati condannati in via definitiva e previa conferma della misura da parte dell'autorità giudiziaria.

Anche la violazione di queste misure, però, al pari della violazione del divieto di accesso ai locali pubblici di cui al comma 1, è ora qualificata come illecito penale. Il decreto-legge, infatti, sostituendo il comma 6 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 14 del 2017, punisce con la reclusione da 6 mesi a 2 anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro colui che viola i divieti e le prescrizioni di cui ai commi 1 e 3. Prima del decreto-legge in esame, invece, tale violazione comportava, salvo che il fatto costituisse reato, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 10.000 a 40.000 euro e la sospensione della patente da 6 mesi a un anno.

Evidenzia, peraltro, che anche prima della novella in esame l'illecito amministrativo del comma 6 era preceduto dalla clausola di salvezza penale («salvo che il fatto costituisca reato»). Ciò valeva a consentire comunque l'applicabilità dell'articolo 650 del codice penale, che punisce con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a euro 206 l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità dato per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica. Il decreto-legge in esame, dunque, più che attribuire rilievo penale alla violazione del provvedimento del questore, ha inasprito la repressione trasformando l'originaria contravvenzione (punita con la pena alternativa dell'arresto o ammenda) in un delitto (punito con la pena congiunta di reclusione e multa).

Il comma 1, lettera *b*), dell'articolo 11 interviene sull'articolo 13-*bis* del decreto-

legge n. 14 del 2017, che consente al questore l'applicazione del divieto di accesso a locali pubblici, pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento nei confronti di persone condannate con sentenza definitiva, o anche solo confermata in appello, nell'ultimo triennio:

per reati commessi nel corso di gravi disordini in pubblici esercizi o in locali di pubblico intrattenimento;

per reati contro la persona e il patrimonio (esclusi quelli colposi);

per produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope.

In base al citato articolo 13-*bis*, nella formulazione anteriore al decreto-legge, il divieto può riguardare anche lo stazionamento nelle immediate vicinanze di tali locali e pubblici esercizi e deve essere motivato e, comunque, risultare compatibile con le esigenze di mobilità, lavoro e salute del destinatario del provvedimento.

Dal punto di vista temporale il divieto di accesso e stazionamento può essere limitato a specifiche fasce orarie e non può durare meno di 6 mesi e più di 2 anni. Oggetto del provvedimento inibitorio possono essere anche minorenni ultraquattordicenni, previa notifica a chi esercita la responsabilità genitoriale.

Ulteriore prescrizione da seguire nel corso della misura – anch'essa mutuata dalla disciplina del Daspo – può riguardare l'obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia, anche più volte e in orari specifici. In tali casi, in virtù del rinvio all'applicazione dell'articolo 6, commi 3 e 4, della legge n. 401 del 1989, sul Daspo nelle manifestazioni sportive, tale misura – sempre di competenza del questore – dovrà essere comunicata al pubblico ministero presso il tribunale competente che entro 48 ore, se ritiene che sussistano i presupposti, ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari che, a sua volta, deve procedere entro le successive 48 ore, pena la perdita di efficacia della misura. Contro

la convalida è proponibile il ricorso per cassazione che, tuttavia, non sospende l'esecuzione del provvedimento.

Anche in questo caso il decreto-legge anticipa l'applicabilità della misura, ne estende l'ambito e inasprisce la repressione penale in caso di violazione dei divieti imposti dal questore.

In particolare, sostituendo il comma 1 dell'articolo 13-*bis*, il decreto-legge amplia l'ambito soggettivo di applicazione del divieto di accesso ai pubblici esercizi ovvero ai locali di pubblico trattenimento, prevedendo:

che il divieto di accesso si possa applicare anche a coloro che, negli ultimi 3 anni, abbiano riportato anche solo una denuncia; in precedenza, come detto, la norma richiedeva una condanna definitiva o comunque confermata in grado d'appello; peraltro, in caso di condanna, ancorché non definitiva, il questore può applicare la misura senza avere riguardo al termine triennale; in merito osserva che, diversamente da quanto previsto all'articolo 13 del decreto-legge n. 14 del 2017 per i reati connessi agli stupefacenti, non sono qui individuati ulteriori presupposti per l'adozione del provvedimento di divieto, essendo sufficiente la presentazione di una denuncia: la disposizione non fa riferimento né ad accertamenti di polizia né a provvedimenti dell'autorità giudiziaria;

che la denuncia per quei reati possa riguardare anche fatti commessi nelle immediate vicinanze dei locali pubblici;

che i delitti presupposto siano anche tutti quelli aggravati ai sensi dell'articolo 604-*ter* del codice penale, e dunque commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità; viene contestualmente espunto dal catalogo dei reati presupposto il riferimento all'articolo 73 del testo unico sugli stupefacenti, per evitare sovrapposizioni con la misura di cui all'articolo 13 del decreto-legge n. 14 del 2017.

Il decreto-legge interviene inoltre per ampliare l'ambito oggettivo di applicazione della misura, cioè i luoghi rispetto ai quali il questore può prevedere il divieto di accesso.

Se originariamente l'articolo 13-*bis* prevedeva il divieto di accesso e di stazionamento nei pressi dei pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento nei quali fossero stati commessi i reati, o in luoghi analoghi, che il questore doveva specificamente indicare, il decreto-legge aggiunge la possibilità di prevedere il divieto di accesso anche a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati « in ragione delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati ».

A tale riguardo, segnala l'opportunità di specificare il concetto di « associazione », posto che la norma non fa riferimento a reati associativi.

Rileva altresì l'opportunità di specificare se l'espressione « specificamente indicati » vada riferita ai pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento: in tal caso la disposizione contiene una sostanziale ripetizione, prevedendo il divieto di accesso a esercizi « specificamente individuati » e « specificamente indicati ». Ove invece l'espressione andasse riferita alle « persone con le quali l'interessato si associa » occorrerebbe riformularla accordando il genere.

Un ulteriore ampliamento del campo d'applicazione del divieto d'accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento è previsto dal nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 13-*bis*, in base al quale il questore può disporre la misura rispetto a tutti i locali presenti nel territorio dell'intera provincia.

In questo caso, però, presupposto per l'applicazione del divieto è che il soggetto interessato:

sia stato condannato per uno dei reati previsti dal comma 1, ancorché con sentenza non definitiva;

sia stato posto in arresto o fermo, con provvedimento convalidato dall'autorità giudiziaria.

In tal caso, dunque, non è sufficiente la semplice denuncia, ma occorre che l'autorità giudiziaria si sia pronunciata, anche soltanto convalidando la misura restrittiva della libertà personale. Tanto la condanna, quanto la convalida di fermo e arresto, potrebbero essere anche molto risalenti nel tempo, posto che, diversamente dal comma 1 dell'articolo 13-*bis*, il nuovo comma 1-*bis* non circoscrive all'ultimo triennio la valutazione dei presupposti per l'applicazione della misura.

Il nuovo comma 1-*ter* dell'articolo 13-*bis* precisa che al divieto di accesso si accompagna il divieto di stazionamento nei pressi dei locali oggetto di divieto di accesso.

Ulteriori modifiche apportate ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 13-*bis* hanno funzione di coordinamento, estendendo al divieto su base provinciale del comma 1-*bis* l'applicazione delle disposizioni relative alla durata dei divieti, all'applicabilità a minorenni ultraquattordicenni e alla possibile applicazione dell'ulteriore misura dell'obbligo periodico di comparizione presso l'ufficio di polizia, previa convalida della misura da parte dell'autorità giudiziaria.

Il decreto-legge modifica altresì il comma 6 dell'articolo 13-*bis*, per inasprire la pena in caso di violazione dei divieti. Analogamente a quanto stabilito per la violazione del divieto di accesso previsto per contrastare lo spaccio di stupefacenti, anche in questo caso per la violazione della misura imposta dal questore sono previste la reclusione da 6 mesi a 2 anni (in luogo della precedente reclusione da 6 mesi a un anno) e la multa da 8.000 a 20.000 euro (in luogo della multa da 5.000 a 20.000 euro).

Per quanto concerne la legittimità costituzionale delle misure su cui interviene l'articolo 11 del decreto-legge, ricorda che la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sul divieto di accesso alle competizioni sportive, il cosiddetto «Daspò», che può essere disposto dal questore a prescindere da una condanna penale, qualificandolo come una misura di prevenzione (nella sentenza n. 512 del 2002), che può quindi essere inflitta indipendente-

mente dalla commissione di un reato accertato definitivamente.

La Costituzione nulla dispone in materia di misure di prevenzione personali. Ne deriva la difficoltà di individuare norme o principi atti a conferire a tali misure limitative della libertà personale una piena legittimazione costituzionale. L'orientamento dottrinario prevalente afferma tuttavia la compatibilità delle misure di prevenzione con la Costituzione: secondo tale orientamento, la prevenzione dei reati è compito imprescindibile dello Stato, sicché deve essere riconosciuta la doverosità costituzionale di tali misure. Si richiama in proposito l'articolo 2 della Costituzione, che, riconoscendo e garantendo i diritti inviolabili dell'uomo, impegnerebbe lo Stato a tutelarli prima che siano offesi. A tale orientamento ha aderito anche la Corte costituzionale, la quale in alcune decisioni ha affermato che il principio di prevenzione e di sicurezza sociale affianca la repressione in ogni ordinamento (sentenza n. 64 del 1968).

Argomentando in materia di obbligo di soggiorno, la Consulta ha ritenuto tale misura finalizzata alla prevenzione dell'attività criminosa (nella sentenza n. 309 del 2003), prevenzione la quale, insieme con la repressione dei reati, costituisce indubbiamente, secondo la Costituzione, un compito primario della pubblica autorità, come riconosciuto già con la sentenza n. 27 del 1959. Secondo la Corte «le misure che la legge, nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione, autorizza a prendere per lo svolgimento di questo compito, possono comportare limitazioni direttamente sulla libertà personale e, come nel caso in esame, anche sulla libertà di circolazione e soggiorno del soggetto considerato socialmente pericoloso, ripercuotendosi inevitabilmente su altri diritti del cui esercizio esse costituiscono il presupposto».

In particolare, con riferimento al divieto di accesso alle manifestazioni sportive, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 193 del 1996, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 3, della legge n. 401 del 1989, nella parte in cui non prevede che la

speciale procedura del sindacato giurisdizionale, stabilita per l'ordine di comparizione personale in un ufficio di polizia durante le competizioni agonistiche, concerna anche il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono le competizioni stesse, che può essere disposto dal questore senza alcun intervento dell'autorità giudiziaria. Infatti, per la Corte, i due provvedimenti hanno portata ed effetti fra loro differenti, atti ad incidere in grado diverso sulla libertà del soggetto destinatario e pertanto ragionevolmente sono differenziati anche nella disciplina dei rimedi: l'ordine di comparizione incide sulla libertà personale del soggetto tenuto a comparire, imponendone la presenza negli uffici addetti al controllo e comportando, altresì, una restrizione della sua libertà di movimento durante una fascia oraria determinata, caratteristiche che spiegano, con riferimento all'articolo 13 della Costituzione, perché la misura sia stata circondata da particolari garanzie; mentre diversa portata ha il divieto di accesso, consistente più semplicemente nell'interdizione di accedere in determinati luoghi in occasione di competizioni agonistiche, con minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto e riconducibile alla libertà di circolazione tutelata dall'articolo 16 della Costituzione. La Corte ha dunque concluso quella pronuncia ritenendo che il divieto di accesso adottato dal questore non sia censurabile sotto il profilo della ragionevolezza, « tanto più che anche il provvedimento consistente nel divieto di frequentare i luoghi di manifestazioni agonistiche è suscettibile di autonomo controllo giurisdizionale innanzi al giudice competente », e segnatamente innanzi al giudice amministrativo.

L'articolo 12 reca disposizioni in materia di contrasto al traffico di stupefacenti via *internet*.

In particolare, il comma 1 prevede l'istituzione, ad opera dell'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione, di un elenco, da aggiornare costantemente, dei siti *web* che, sulla base di elementi oggettivi, si debba ritenere che siano utilizzati per l'effettuazione sulla rete internet

di uno o più reati in materia di stupefacenti, commessi mediante l'impiego di mezzi informatici o di comunicazione telematica ovvero utilizzando reti di telecomunicazione disponibili al pubblico. Ferme restando le iniziative e le determinazioni dell'autorità giudiziaria, su richiesta della direzione centrale del servizio antidroga del Dipartimento della pubblica sicurezza l'organo per la sicurezza dei servizi di telecomunicazione provvede ad inserire nell'elenco i siti utilizzati per la commissione di uno o più dei reati in materia di stupefacenti, notificando tale inserimento ai *provider* così da impedire l'accesso ai siti indicati.

I *provider* sono chiamati, ai sensi del comma 2, entro sette giorni, ad inibire l'accesso ai siti *web* segnalati attraverso l'utilizzo degli strumenti di filtraggio già operanti con riguardo al contrasto ai reati di pedopornografia e pedofilia.

A garanzia dell'osservanza dell'obbligo di inibizione gravante sui *provider* il comma 3 dell'articolo 10 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 250.000. All'accertamento della violazione provvede l'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza delle telecomunicazioni; mentre la effettiva irrogazione delle sanzioni spetta agli Ispettorati territoriali del Ministero per lo sviluppo economico.

Il comma 4 demanda ad un decreto del Ministro dell'economia, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dello sviluppo economico, la devoluzione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie. Le risorse devono essere destinate al Ministero dell'interno per il potenziamento ordinario e straordinario delle attività volte a rafforzare le azioni di controllo e di accertamento delle violazioni previste dalla disposizione in esame e al Ministero dello sviluppo economico per il rafforzamento dei servizi connessi alle attività di irrogazione delle sanzioni.

L'articolo 13 reca alcune modifiche alla disciplina sul Garante nazionale delle persone private della libertà personale, rimodulandone la denominazione e ridefinendone il ruolo di meccanismo nazionale di

prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. La disposizione inoltre proroga di due anni del mandato dell'attuale Garante nazionale.

In particolare, il comma 1, lettera *a*), interviene sull'articolo 7 del decreto-legge n. 146 del 2013, modificandone la rubrica, la quale, nella sua formulazione vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame, recava « Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale »: il decreto-legge in esame ha espunto dalla rubrica, incidendo quindi sulla denominazione stessa del Garante nazionale, il riferimento alle persone detenute.

Nella relazione illustrativa si osserva in proposito che la ricomprensione nel mandato del Garante di aree d'intervento che interessano la privazione della libertà *de iure e de facto* – quali quelle inerenti la tutela dei diritti delle persone con disabilità ospitate nelle residenze socio-sanitarie assistenziali o quelle attinenti alla presenza sul territorio nazionale di persone provenienti da Paesi terzi che vi hanno fatto ingresso irregolare e le procedure dell'eventuale rimpatrio – si è sviluppata nel corso dell'attività del Garante nazionale in osservanza degli obblighi assunti dall'Italia in forza di convenzioni e accordi internazionali. È questo dato fattuale che impone – precisa sempre la relazione – di intervenire sulla denominazione del Garante nazionale così da renderla evocativa di ogni situazione riconducibile alla privazione della libertà, senza che, dall'uso di un linguaggio non del tutto adeguato, sia percepito che le ulteriori forme di privazione della libertà risultino riconducibili anch'esse alla « detenzione ».

La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 13 inserisce dopo il comma 1 dell'articolo 7 del citato decreto-legge del 2013, un nuovo comma 1-*bis*, il quale sancisce l'operatività del Garante nazionale come meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, in coerenza con l'obbligo previsto dalla legge 9 novembre 2012, n. 195, di ratifica ed esecuzione del Protocollo

opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002.

Anche la lettera *c*) del comma 1 aggiunge un'ulteriore disposizione nell'articolo 7 del decreto-legge n. 146, la quale consente al Garante nazionale di delegare i garanti territoriali per lo svolgimento di specifici compiti nelle materie di propria competenza, quando ricorrono particolari circostanze.

L'articolo 14 reca la clausola di neutralità finanziaria del provvedimento, prevedendo che esso non debba comportare costi aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Il comma 1 reca la clausola di invarianza finanziaria secondo cui dal provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. All'attuazione delle misure previste dal decreto si provvede, pertanto, con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

Ai sensi del comma 2, l'eventuale rideeterminazione dei posti disponibili del Sistema di accoglienza e integrazione (ex SIPROIMI), oggetto dell'articolo 4 del provvedimento in esame, è disposta d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze previa verifica della sussistenza delle disponibilità finanziarie a legislazione vigente, nel rispetto dell'invarianza degli oneri come prescritto dal comma 1.

Il comma 3 stabilisce che, ove necessario, l'invarianza della spesa derivante dal provvedimento viene assicurata anche mediante variazioni compensative tra gli stanziamenti dei capitoli di bilancio iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nell'ambito del Programma relativo alle spese per la gestione dei flussi migratori, da adottare con le ordinarie procedure contabili previste a legislazione vigente.

In merito segnala come, ai fini della corretta formulazione della norma, le variazioni compensative tra gli stanziamenti, cui si riferisce il comma 3, andrebbero meglio riferite alle « unità elementari di



bilancio » in luogo dei « capitoli di bilancio ».

L'articolo 15 introduce alcune disposizioni transitorie finalizzate a stabilire l'applicazione di alcune modifiche introdotte con il decreto-legge in esame anche ai procedimenti in corso, nella fase sia amministrativa sia giurisdizionale.

In dettaglio, il comma 1 stabilisce l'applicazione ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto (22 ottobre 2020) delle disposizioni introdotte dall'articolo 1, comma 1, di cui alla:

lettera *a*), che prevede che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non possano essere adottati quando ricorrano seri motivi derivanti dal rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato;

lettera *e*), che estende l'ambito di applicazione del divieto di respingimento o espulsione o estradizione di una persona verso uno Stato ai sensi dell'articolo 19 del testo unico in materia di immigrazione;

lettera *f*), che riformula le previsioni in materia di permesso di soggiorno per calamità.

L'applicabilità immediata riguarda i procedimenti in corso di natura amministrativa, ossia dinanzi alle commissioni territoriali e al questore, nonché di natura giurisdizionale, ossia i procedimenti dinanzi alle sezioni specializzate dei tribunali.

Al contempo, è esclusa esplicitamente l'applicabilità immediata delle disposizioni richiamate con riferimento ai procedimenti giurisdizionali pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge, nei quali si stia svolgendo il giudizio di rinvio a seguito di annullamento da parte della Corte di cassazione ai sensi dell'articolo 384, comma secondo, del codice di procedura civile.

Il comma 2 dispone in ordine all'applicazione delle disposizioni in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, di cui all'articolo 2 del provvedimento in esame, anche ai pro-

cedimenti pendenti davanti alle commissioni territoriali alla data di entrata in vigore del decreto-legge, ossia al 22 ottobre 2020.

In particolare, la disposizione si applica alle procedure in materia di:

esame prioritario (articolo 2, comma 1, lettera *a*);

procedure accelerate (articolo 2, comma 1, lettera *b*);

domanda manifestamente infondata, fattispecie che, a seguito delle modifiche apportate dal provvedimento in esame, non si applica ai portatori di esigenze particolari (articolo 2, comma 1, lettera *c*);

domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento che, a differenza della disciplina previgente, è comunque esaminata dalla commissione territoriale competente (articolo 2, comma 2, lettera *d*);

decisione di non accoglimento della domanda di asilo in presenza di condizioni che vietano l'espulsione del richiedente competente (articolo 2, comma 2, lettera *e*).

L'applicazione ai procedimenti pendenti è dunque disposta per tutte le modifiche previste all'articolo 2 (essendo richiamate le lettere da *a*) ad *e*) del comma 1), fatta eccezione per le modifiche recate dalla lettera *f*) dell'articolo 2, comma 1, relative alla disciplina della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di inammissibilità della domanda di protezione internazionale.

L'articolo 16 stabilisce l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Carmelo MICELI (PD), *relatore*, fa notare come il provvedimento in esame, senza alcun intento ideologico, intenda affrontare concretamente le questioni riguardanti l'immigrazione, cercando di porre rimedio a evidenti criticità. Rileva, dunque, come, ol-

tre ad adeguarsi ai rilievi formulati al Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, il testo in esame miri ad affrontare con serietà alcune problematiche, che sono esplose palesemente negli ultimi tempi.

Sottolinea in particolare come la questione dell'emigrazione risulti assai articolata, chiamando in causa sia aspetti di politica estera sia aspetti riguardanti l'ordinamento interno, rispetto ai quali il provvedimento interviene a fare ordine. Fa notare al riguardo che gli stessi dati del Viminale, spesso utilizzati dai gruppi di opposizione per scagliarsi contro il Governo, dimostrano la validità dell'intervento in esame, dal momento che essi certificano che l'aumento degli sbarchi è avvenuto proprio in piena vigenza dei decreti sicurezza adottati dal precedente Governo. Ricorda del resto che durante la discussione di quei provvedimenti il suo gruppo aveva avvertito della possibilità di esporre il Paese a rischi di sicurezza, nell'eventualità di un ritorno massiccio del flusso migratorio.

Sottolinea, dunque, come il provvedimento in esame affronti nel merito tali questioni, cercando di risolvere seriamente problematiche innescate da provvedimenti assunti in passato, i quali, smantellando il sistema di integrazione diffuso ed eliminando la protezione umanitaria, hanno finito per incentivare l'immigrazione irregolare.

Invita dunque l'opposizione a confrontarsi sulle questioni reali, osservando che, in tal caso, vi sarà da parte sua massima apertura all'ascolto, nella consapevolezza della necessità di superare definitivamente, senza inutili contrapposizioni ideologiche, alcuni problemi atavici che riguardano le politiche di gestione dei flussi migratori.

Fa notare, peraltro, che i gruppi di opposizione, che oggi tanto contestano la maggioranza di Governo, dichiarano pubblicamente di seguire la linea politica di quei Paesi che intendono far gravare esclusivamente sul nostro Paese l'intero carico della gestione di tali flussi.

Emanuele PRISCO (FDI), nell'accogliere l'invito del relatore Miceli a rimanere nel merito delle questioni, condividendo il me-

todo di lavoro proposto, ricorda che il suo gruppo, anche in sede di esame dei decreti sicurezza assunti dal precedente Governo, ha sempre avanzato proposte migliorative, nell'interesse del Paese. Ricorda, infatti, che il gruppo di Fratelli d'Italia ha sempre richiesto una maggiore solidarietà da parte dell'Unione europea nella gestione dei flussi migratori, pretendendo che l'Europa assumesse in tale ambito precise responsabilità. Osserva tuttavia come il Presidente del Consiglio, pur manifestando a parole una certa disponibilità al confronto, finora, nei fatti, ha negato qualsiasi coinvolgimento delle opposizioni.

Ricollegandosi ad alcune parole utilizzate dal relatore Miceli nel descrivere il provvedimento in esame, osserva come la maggioranza sembri voler favorire un allentamento del contrasto all'immigrazione irregolare, proponendo piuttosto un alleggerimento delle misure più restrittive. Nel ricordare che l'Italia è stata un popolo di migranti, osserva che il suo gruppo non è certo contrario ad una gestione ordinata e regolare dei flussi migratori, opponendosi piuttosto a politiche che incentivano i flussi migratori irregolari, come quelle poste in essere dal provvedimento in esame.

Pur condividendo lo spirito di alcune norme di natura penale, come quelle che vietano l'utilizzo dei telefoni nelle carceri, fa notare che nel testo non vi è alcuna misura a favore delle forze dell'ordine. Facendo riferimento anche ad alcune dichiarazioni pubbliche rese dal Ministro della giustizia, osserva, infatti, che si prevedono maggiori garanzie per i soggetti detenuti o per gli immigrati irregolari, senza invece alcuna considerazione per quei servitori dello Stato che sono costretti ad operare nelle strade e nelle carceri in condizioni disagiate. Non comprende per quale ragione non si dia un segnale di attenzione verso tali categorie, valutando, ad esempio, l'opportunità di abrogare le norme che prevedono il reato di tortura, come proposto dal suo gruppo proprio a tutela delle forze dell'ordine.

Riservandosi di approfondire il contenuto del provvedimento nel prosieguo dell'esame, fa notare, in conclusione, che, lad-

dove si continuasse a seguire tale logica di chiusura, confermando il presente impianto normativo, il suo gruppo non potrà che svolgere una opposizione forte.

Gennaro MIGLIORE (IV) ritiene che il provvedimento in esame costituisca un radicale cambiamento di strategia in materia di immigrazione, dal momento che prevede ad una gestione ordinata e razionale dei flussi migratori, ponendo fine alle politiche propagandistiche seguite dal precedente Governo. Dopo aver osservato che i più recenti dati statistici confermano l'intento del Governo in carica di ripristinare la legalità e la razionalità in un settore complesso, ritiene che l'intervento del deputato Prisco confermi, al contrario, come nell'opposizione prevalga la volontà di diffondere il caos, al fine di stimolare successivamente una risposta autoritaria.

Dichiarando di avere piena contezza delle problematiche delle forze dell'ordine, in particolare per quanto riguarda il settore penitenziario, di cui si è occupato nei suoi precedenti incarichi di Governo, fa notare come il provvedimento in esame miri a garantire più sicurezza, evitando il diffondersi di tensioni sociali. Nel prendere atto, con rammarico, che si strumentalizza il tema delle forze dell'ordine per pura propaganda politica, giudica inconcepibile riportare alla ribalta il tema dell'abolizione del reato di tortura, dimostrandosi in tal

modo di ignorare le ripetute violazioni dei diritti fondamentali che si verificano in certi ambiti.

Valuta in conclusione positivamente le misure recate dal decreto – legge, sfidando l'opposizione a dimostrare, punto per punto, che esistano, allo stato, soluzioni migliori di quelle proposte nel provvedimento in esame.

Stefano CECCANTI (PD) rileva che la genesi del provvedimento in esame, che giudica complesso ed articolato, non è certo esclusivamente politica, ricordando che si è posta, piuttosto, con forza, la necessità di superare, anzitutto, i profili di incostituzionalità – segnalati dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale – dei provvedimenti di urgenza assunti in materia di sicurezza dal precedente Governo, i quali, peraltro – secondo quanto affermato, non da esponenti politici, ma da tali importanti organi di garanzia – hanno finito per generare più insicurezza. Osserva, dunque, che il provvedimento in esame, lungi dal perseguire finalità politiche, tenta di ripristinare la legalità, opponendosi alle politiche propagandistiche svolte dal Governo precedente.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.40.**

## ALLEGATO

**Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni. Proposte di legge C. 1323 Scagliusi, C. 855 Quarta-pelle Procopio e C. 1794 Brescia.**

**TESTO UNIFICATO ADOTTATO COME NUOVO TESTO BASE**

Art. 1.

*(Principi generali)*

1. La presente legge, in attuazione della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993 e della normativa europea in materia di contrasto alle discriminazioni, contiene disposizioni per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, la parità di trattamento di tutte le persone e la rimozione di qualsiasi forma di discriminazione, nel rispetto e in conformità con i principi fondamentali della Costituzione, del diritto internazionale consuetudinario, nonché dei trattati e delle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte.

2. Al fine di assicurare l'attuazione di quanto previsto dal comma 1 del presente articolo, la Commissione di cui all'articolo 2 può segnalare al Governo le convenzioni internazionali in materia di diritti umani, di libertà fondamentali e di contrasto alle discriminazioni non ancora ratificate dall'Italia e formulare proposte per la loro esecuzione nell'ordinamento interno.

Art. 2.

*(Istituzione e composizione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni)*

1. È istituita la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni, di seguito denominata « Commissione », con lo scopo di promuovere e proteggere i diritti fondamentali

della persona, in particolare quelli stabiliti dalla Costituzione e quelli individuati e riconosciuti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, nonché di controllare e garantire la parità di trattamento e l'operatività degli strumenti di tutela contro ogni discriminazione.

2. La Commissione opera con piena indipendenza di giudizio e di valutazione ed è dotata di autonomia organizzativa, funzionale e finanziaria di proprio personale e di una propria sede.

3. La Commissione è organo collegiale costituito da cinque componenti scelti tra persone che offrano garanzie di indiscussa moralità, riconosciuta indipendenza, integrità ed elevata professionalità, con competenza comprovata ed esperienza pluriennale nel campo della promozione e della protezione dei diritti umani, dei diritti dei minori e delle scienze umane in genere, in Italia e all'estero, o che abbiano ricoperto ruoli dirigenziali in organizzazioni internazionali pubbliche o private.

4. Per garantire il pluralismo e la rappresentatività della Commissione, i componenti della Commissione sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari. I componenti della Commissione sono scelti a seguito di una manifestazione d'interesse, assicurando un'adeguata rappresentanza di genere, tenendo conto della diversità etnica della società, della gamma di gruppi vulnerabili e garantendo il rispetto della diversità nonché la rappresentanza pluralistica delle forze sociali coinvolte nella promozione e nella

protezione dei diritti umani. Il presidente della Commissione è eletto tra i componenti della Commissione dai componenti medesimi con votazione a maggioranza, rimane in carica per due anni e sei mesi e non può essere rieletto fino al termine del mandato.

5. I componenti della Commissione durano in carica cinque anni e il loro mandato non è rinnovabile. La prima nomina dei componenti della Commissione è effettuata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con le stesse procedure adottate per la loro nomina, i componenti della Commissione possono essere revocati in qualsiasi momento qualora siano riscontrate manifeste violazioni dei doveri di ufficio e della garanzia di indiscussa moralità e integrità.

6. Gli incarichi di presidente e di componente della Commissione sono incompatibili, a pena di decadenza, con qualsiasi carica elettiva o governativa, con altro impiego pubblico o privato, con qualsiasi incarico di amministrazione in società pubbliche o private, con l'esercizio di attività imprenditoriale e con incarichi in associazioni che svolgono attività nel settore dei diritti umani. Il presidente e i componenti della Commissione non possono svolgere alcuna attività nell'ambito o per conto di associazioni, partiti o movimenti politici.

7. All'atto dell'accettazione della nomina, il presidente e i componenti della Commissione sono collocati fuori ruolo, se dipendenti di amministrazioni pubbliche; se professori universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382. Il personale collocato fuori ruolo o in aspettativa non può essere sostituito durante lo svolgimento dell'incarico presso la Commissione. Della Commissione non possono fare parte i magistrati in servizio.

8. Al presidente e ai componenti della Commissione spetta un'indennità di funzione ridotta di un terzo rispetto al limite massimo retributivo previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Non può

essere prevista alcuna indennità aggiuntiva per il periodo di svolgimento della carica di presidente.

9. Oltre che per la naturale scadenza del mandato o per decesso e per comprovato o accertato impedimento fisico o psichico, l'incarico di componente della Commissione cessa esclusivamente in caso di dimissioni o di sopravvenuta accertata mancanza dei requisiti e delle qualità prescritti per la nomina. Alla sostituzione dei componenti cessati si provvede con le modalità previste dal comma 4.

10. La Commissione, qualora le questioni da esaminare presentino specifici problemi di natura tecnica, può chiamare a partecipare alle sue riunioni, con funzioni consultive, senza voto deliberativo e senza compenso, rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e rappresentanti del Governo italiano negli organismi internazionali e presso l'Unione Europea deputati al controllo dell'adempimento degli obblighi assunti dall'Italia con la ratifica delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e di parità di trattamento.

### Art. 3.

#### *(Compiti della Commissione)*

1. La Commissione ha il compito di:

a) vigilare sul rispetto dei diritti umani e su eventuali abusi perpetrati ai danni di popoli, in Italia, con riferimento al diritto interno e alle norme e ai trattati internazionali;

b) vigilare sulla parità di trattamento e sull'operatività degli strumenti di tutela, per la rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla nazionalità, sul sesso, sulla razza, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche e sulle condizioni personali e sociali;

c) ricevere eventuali segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti riconosciuti negli atti internazionali in vigore e fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, an-

che secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile;

*d)* svolgere, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria, inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori e il rispetto dei diritti umani;

*e)* formulare raccomandazioni e pareri al governo e alle Camere su questioni connesse alle discriminazioni e al rispetto dei diritti umani, nonché proposte di modifica della normativa vigente, anche sulla base degli elementi emersi dall'attività di vigilanza di cui alle lettere *a)* e *b)*. In particolare, può promuovere la firma o la ratifica degli accordi internazionali in materia di diritti umani e di contrasto delle discriminazioni. Il Governo sottopone al parere della Commissione i progetti di atti legislativi e regolamentari che possono avere un'incidenza diretta o indiretta su tali diritti;

*f)* redigere una relazione annuale alle Camere e al governo sull'attività svolta, sullo stato di attuazione degli atti internazionali concernenti la promozione e la protezione dei diritti umani in Italia e all'estero, sul rispetto dei diritti umani e sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e l'efficacia dei meccanismi di tutela e rimozione delle discriminazioni;

*g)* diffondere la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela vigenti anche mediante azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul principio della parità di trattamento e la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione;

*h)* promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e con gli enti di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, con le altre organizzazioni non governative operanti nel settore e con gli istituti specializzati di rilevazione statistica, anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni;

*i)* promuovere la cultura dei diritti umani, della parità di trattamento e del

contrasto alle discriminazioni promuovendo campagne di informazione e coinvolgendo, attraverso percorsi educativi e informativi, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado;

*l)* collaborare con le autorità e le istituzioni e gli organismi pubblici, quali i difensori civici, i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati e l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica (UNAR) istituito presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le pari opportunità – a cui la legge attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla protezione dei diritti umani e al contrasto alle discriminazioni, all'occorrenza avvalendosi del ruolo di coordinamento amministrativo del Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), nonché con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare con quelli delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati nel settore della promozione e della protezione dei diritti umani. La commissione opera, nei temi di reciproca competenza, in sinergia con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza;

*m)* fornire assistenza e rendere pareri alle amministrazioni pubbliche e ai soggetti privati che intendano inserire nei programmi di formazione e aggiornamento del personale le materie relative al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e della parità di trattamento. Inoltre, promuove, nell'ambito delle categorie professionali, l'inserimento nei codici di deontologia di norme per la promozione e la protezione dei diritti umani e il contrasto alle discriminazioni nonché per il controllo della loro attuazione, anche avvalendosi dei soggetti deputati ai controlli e alle segnalazioni;

*n)* istituire un *forum* permanente per il pubblico confronto sull'operato della Commissione, al quale possono aderire le orga-

nizzazioni di volontariato, le associazioni, le fondazioni e i movimenti che nel loro statuto prevedono finalità o scopi attinenti alla protezione dei diritti umani e civili e al contrasto delle discriminazioni. Il *forum* è consultato almeno semestralmente.

2. La Commissione, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali, può chiedere alle pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto o ente pubblico, di fornire le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali; le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari devono rispondere entro trenta giorni dalla data della richiesta. La Commissione, inoltre, può chiedere a enti e amministrazioni pubbliche di accedere a banche di dati o ad archivi, comunicando la richiesta al Garante per la protezione dei dati personali.

3. Ai fini del riscontro delle segnalazioni di cui al comma 1, lettera c), la Commissione può altresì disporre accessi, ispezioni e verifiche presso le strutture ove la violazione denunciata ha avuto luogo, per effettuare rilevazioni utili ai riscontri, avvalendosi, ove necessario, della collaborazione di altri organi dello Stato.

4. Alla Commissione possono essere demandate funzioni derivanti dagli impegni internazionali previste da leggi di esecuzione di convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

5. Ai fini del riscontro delle segnalazioni di cui al comma 1, lettera c), la Commissione può chiedere a enti e amministrazioni pubbliche di accedere a banche di dati o ad archivi in loro possesso, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. La disposizione del primo periodo non si applica ai dati e alle informazioni conservati nel centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nella banca dati nazionale del DNA di cui alla legge 30 giugno 2009, n. 85.

6. Le amministrazioni pubbliche responsabili delle strutture oggetto di visite, accessi e verifiche e, ove necessario, gli altri organi dello Stato collaborano con la Commissione nei limiti delle risorse umane,

strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

#### Art. 4.

*(Ufficio di segreteria della Commissione)*

1. La Commissione ha sede in un edificio pubblico ad essa esclusivamente destinato, atto ad accogliere anche persone con disabilità motorie e sensoriali. Tutti hanno diritto ad accedere senza limitazioni alla sede della Commissione.

2. La Commissione, per lo svolgimento dei compiti a essa affidati, si avvale di un proprio ufficio di segreteria, il cui organico iniziale è costituito da trenta unità, di cui un direttore, un vicedirettore, un segretario generale e ventisette impiegati. Tale organico può essere successivamente variato con il regolamento di cui al comma 3, ove ne sussista comprovata esigenza. L'assunzione del personale avviene mediante concorso pubblico finalizzato alla selezione di personale fornito dei requisiti stabiliti dalla Commissione in relazione allo svolgimento delle sue funzioni e, in particolare, di adeguata conoscenza delle principali lingue straniere. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 3 del presente articolo, al fine di consentire l'immediato avvio delle sue attività, la Commissione si avvale inizialmente di un primo contingente di personale amministrativo e tecnico, non superiore a trenta unità, ad essa assegnato entro sei mesi dalla nomina dei suoi componenti ai sensi dell'articolo 2, comma 5, selezionato fra il personale dipendente della pubblica amministrazione in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari, collocato dalle amministrazioni di appartenenza, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, in posizione di fuori ruolo entro il termine previsto dall'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il servizio prestato presso la Commissione è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle amministrazioni di provenienza. All'atto del collocamento fuori ruolo e per la durata del medesimo i posti in dotazione organica

lasciati vacanti sono resi indisponibili presso l'amministrazione di provenienza. Il personale collocato fuori ruolo risponde del proprio operato esclusivamente alla Commissione.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e sentita la Commissione, è adottato, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il regolamento concernente il funzionamento, la dotazione organica, l'organizzazione interna, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, le funzioni del direttore dell'ufficio di segreteria nonché le procedure e le modalità di reclutamento del personale dell'ufficio.

4. Al direttore, al vicedirettore, al segretario generale e agli impiegati dell'ufficio di segreteria è attribuito il trattamento economico e giuridico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Ministeri.

5. Al fine di garantirne la responsabilità e l'autonomia, il direttore, il vicedirettore, il segretario generale e gli impiegati dell'ufficio di segreteria rispondono esclusivamente alla Commissione.

6. L'ufficio di segreteria predispone il rendiconto della gestione finanziaria, che è sottoposta al controllo della Corte dei conti. Il rendiconto, approvato dalla Commissione, è pubblicato nei siti *internet* istituzionali della Commissione medesima e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in forme idonee ad assicurarne la diffusione e l'accessibilità a tutti gli utenti.

#### Art. 5.

*(Obbligo di rapporto, segreto d'ufficio e sanzioni)*

1. La Commissione presenta un rapporto all'autorità giudiziaria competente ogniqualvolta venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato e svolge inda-

gini di propria iniziativa, sulla base di segnalazioni individuali o collettive, anche qualora non sia presentata la relativa denuncia all'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può chiedere la collaborazione delle amministrazioni dello Stato e di altri soggetti pubblici nonché invitare le autorità competenti ad adottare misure per il ripristino dei diritti delle persone che abbiano subito una violazione dei propri diritti umani fondamentali o atti discriminatori.

3. La Commissione assicura che le procedure adottate nello svolgimento della propria attività siano basate sui principi di trasparenza e di imparzialità e ha l'obbligo di motivare gli atti adottati.

4. Chiunque rifiuta od omette, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti di cui all'articolo 3, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 4.000 euro a 15.000 euro.

5. Chiunque attesta alla Commissione notizie o circostanze false ovvero produce ad essa atti o documenti falsi, salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

6. I componenti della Commissione e dell'ufficio di segreteria nonché i soggetti di cui gli stessi si avvalgono per l'adempimento delle proprie funzioni sono tenuti al segreto sugli atti e sulle informazioni di cui sono venuti a conoscenza per ragione del proprio ufficio, ai sensi dell'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

7. La Commissione pubblica i propri provvedimenti secondo criteri di trasparenza e può adottare le iniziative che ritiene opportune per diffondere tra il pubblico la conoscenza dei provvedimenti adottati e dell'attività svolta.

#### Art. 6.

*(Collaborazione con enti di ricerca, centri di studi, università e organizzazioni)*

1. La Commissione può avvalersi della collaborazione di università e di centri di



studio e di ricerca nonché di organizzazioni non governative, di organizzazioni sociali e professionali, di associazioni e di osservatori nazionali e di altri organismi, forniti di competenza e professionalità riconosciute e comprovate, operanti nel campo della promozione e della protezione dei diritti umani.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

#### Art. 7.

*(Abrogazioni e norme di coordinamento)*

1. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 aprile 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 141 del 20 giugno 2007, è abrogato.

2. All'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, sono soppresse le lettere *a)*, *b)* e *f)*.

#### Art. 8.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 2.500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.