



## Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza D.L. 130/2020 / A.C. 2727

Dossier n° 80 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 4 novembre 2020

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2727
D.L.	130/2020
Titolo:	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 personal
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	16
testo originario:	16
Date:	
emanazione:	21 ottobre 2020
pubblicazione in G.U.:	21 ottobre 2020
presentazione:	21 ottobre 2020
assegnazione:	22 ottobre 2020
scadenza:	20 dicembre 2020
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

### Contenuto

Il provvedimento è stato presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge; si compone di **16 articoli e 36 commi**.

L'**articolo 1, comma 1, lettera a)** prevede che rifiuto o revoca del **permesso di soggiorno** non possano essere adottati quando ricorrano seri motivi derivanti dal rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato.

Il **comma 1, lettera b)** dispone, per alcune tipologie di permessi di soggiorno, la convertibilità in **permessi di lavoro**.

Il **comma 1, lettera c)** sopprime la previsione del Testo unico immigrazione (art. 11, comma 1-ter) 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'art. 1, comma 2 del decreto-legge in esame.

Il **comma 1, lettera d)** sopprime 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 53 del 2019.

Il **comma 1, lettera e)** estende l'ambito di applicazione del **divieto di espulsione**.

Il **comma 1, lettere f), g), h) ed i)**, reca 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.

Il **comma 2**, interviene sulla disciplina relativa alla possibilità di limitazione o divieto di transito e di sosta delle **navi mercantili nel mare territoriale** quando ricorrano motivi di **ordine e sicurezza pubblica** ovvero quando si concretizzano, limitatamente alle **violazioni delle leggi di immigrazione vigenti**, le condizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 1982. La nuova disciplina **sostituisce** quella introdotta nel TU immigrazione (art. 11) dal decreto-legge n. 53 del 2019 (c.d. decreto sicurezza-bis).

L'**articolo 2** interviene sulla **procedura di esame delle domande di protezione internazionale**, sulla relativa **decisione** e sulle procedure di **impugnazione**, attraverso alcune modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 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.

L'**articolo 3, comma 1 e comma 4, lettera a)**, dispone in merito alle modalità del **trattenimento dello straniero** in procinto di essere allontanato dal territorio nazionale, riconoscendo in particolare, allo straniero trattenuto, alcune facoltà.

Il **comma 2, lettera a)**, prevede l'iscrizione nell'**anagrafe della popolazione residente**, del richiedente **protezione internazionale** - al quale si dispone altresì venga rilasciata una carta d'identità (valida solo sul territorio nazionale, di durata triennale).

Il **comma 2, lettera b)**, e il **comma 3** prevedono la riduzione a novanta giorni (anziché centottanta) del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale (il quale sia trattenuto per difficoltà di verifica della sua identità o provenienza).

Il **comma 4, lettera b)**, e il **comma 5**, prevedono che lo straniero in condizioni di trattenimento possa rivolgere **istanze o reclami al Garante nazionale ed ai garanti regionali e locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale** e che il Garante nazionale possa formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, qualora ravvisi la fondatezza delle istanze formulate da soggetti trattenuti nei centri di permanenza per i rimpatri o nelle strutture di primo soccorso e accoglienza.

L'**articolo 4** riforma le disposizioni riguardanti il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (**SIPROIMI, in precedenza SPRAR**), con la definizione del nuovo "**Sistema di accoglienza e integrazione**" (**SAI**). I **commi da 5 a 7** stabiliscono in massimo **trentasei mesi** (in luogo di quarantotto) **il termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza** per matrimonio e per c.d. naturalizzazione.

L'**articolo 5** prevede che per i beneficiari di misure di accoglienza accolti nel SAI sono avviati ulteriori **progetti di integrazione** a cura delle amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse disponibili (comma 1).

Sono altresì individuate alcune linee prioritarie d'intervento per l'aggiornamento del **Piano nazionale di integrazione dei titolari di protezione internazionale per il biennio 2020-2021** (comma 2). In tale ambito il Tavolo di coordinamento nazionale per l'accoglienza e l'integrazione può formulare proposte per l'attivazione delle relative iniziative (**comma 3**).

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**.

L'**articolo 7** modifica l'art. 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".

L'**articolo 8** interviene sull'articolo 391-*bis* del codice penale allo scopo di inasprire il regime sanzionatorio per chiunque agevoli, nelle **comunicazioni con l'esterno**, il detenuto sottoposto alle restrizioni di cui all'articolo 41-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario; è inoltre estesa l'applicabilità delle medesime pene anche al detenuto, che, sottoposto alle restrizioni di cui all'articolo 41-*bis*, comunica con altri in violazione delle prescrizioni imposte.

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.

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

L'**articolo 11** 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.

L'**articolo 12** prevede una serie di misure finalizzate ad implementare gli interventi per il contrasto dei **reati di stupefacenti** commessi attraverso l'utilizzo della rete **internet**.

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.

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

L'**articolo 15** introduce **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 che giurisdizionale.

L'**articolo 16** dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, composto da 16 articoli, per un totale di 36 commi, appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due finalità, la disciplina dell'immigrazione e dell'asilo e l'adozione di misure in materia di ordine pubblico in connessione con fenomeni quali il traffico di stupefacenti e i disordini in pubblici esercizi; *al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire* la riconducibilità a tale perimetro dell'articolo 13, che reca disposizioni in materia di Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Si segnala che il preambolo fa inoltre riferimento alla "straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni in materia di diritto penale", ambito del quale *andrebbe valutata l'ampiezza* e al quale infatti sono riconducibili gli articoli 8 e 9 che intervengono su un'ulteriore materia (le sanzioni in materia di comunicazioni illecite tra detenuti ed esterno).

Il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri il 5 ottobre 2020, è stato pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" dopo sedici giorni, il 21 ottobre; in proposito si ricorda che in precedenti analoghe occasioni, il Comitato ha invitato con una raccomandazione ad approfondire le conseguenze di questo intervallo di tempo tra deliberazione e pubblicazione in termini di certezza di diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 (si richiama da ultimo il parere reso nella seduta del 13 novembre 2019 sul disegno di legge C. 2222 di conversione del decreto-legge n. 126 del 2019 in materia di personale scolastico)

Sempre per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 3 dei 36 commi necessitano di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di tre decreti ministeriali; in un comma è inoltre previsto il parere della Conferenza unificata.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

In base all'articolo 15 alcune delle disposizioni introdotte dal provvedimento in materia di rilascio di permesso di soggiorno di cui all'articolo 1 (quelle del comma 1, lettere *a*), *e*) ed *f*) e di esame della domanda di protezione internazionale di cui all'articolo 2 (quelle del comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del provvedimento; *al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire gli effetti della disposizione anche considerando l'ipotesi di eventuali modifiche di quelle disposizioni introdotte in sede parlamentare*: in questo modo si potrebbero infatti creare, in un lasso di tempo ristretto tre diversi regimi per la medesima fattispecie; quello applicabile ai procedimenti conclusi prima dell'entrata in vigore del decreto; quello applicabile ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto ma conclusi prima della conversione e quello applicabile ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione; *si valuti anche l'opportunità di approfondire* il diverso regime che si determina all'interno delle modalità di esame delle domande di protezione internazionale pendenti per fattispecie che non appaiono distanti come l'esame della domanda di asilo reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento (le disposizioni introdotte dal decreto si applicano anche ai procedimenti pendenti) e la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato (per cui invece le disposizioni introdotte dal decreto non si applicano ai procedimenti pendenti)

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

*Si valuti l'opportunità di approfondire* la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- la lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 1 abroga l'articolo 11, comma 1-*ter*, del Testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), in materia di limitazione o divieto di transito di navi

nel mare territoriale, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 53 del 2019; il contenuto della disposizione è però riproposto, con significative modifiche, dal comma 2 dell'articolo 1; *al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di mantenere la disposizione all'interno dell'articolo 11 del Testo unico in materia di immigrazione, che verte sul potenziamento e coordinamento dei controlli di frontiera*; la disposizione specifica inoltre che la possibilità di limitazione alla navigazione e di divieto di ingresso di navi non trova applicazione non in presenza di qualsiasi operazioni di soccorso cui faccia seguito la richiesta alle autorità marittime italiane di un "luogo di sicurezza" per lo sbarco ma solo "nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo 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"; *si valuti al riguardo l'opportunità di precisare, anche al fine di evitare contenziosi, le modalità di comunicazione immediata delle operazioni di soccorso e di formulazione delle relative indicazioni da parte della competente autorità*;

- la lettera g) del comma 1 dell'articolo 1 sospende nell'articolo 27-ter, comma 9-bis del Testo unico sull'immigrazione il riferimento ai requisiti reddituali per il rilascio del permesso per motivi di lavoro del ricercatore; tale riferimento rimane però nel successivo comma 9-ter;
- il comma 6 dell'articolo 4, nello stabilire che il nuovo termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per c.d. naturalizzazione si applica per le domande di cittadinanza presentate dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, fa erroneamente riferimento al comma 4 anziché al comma 5;
- l'articolo 11 modifica gli articoli 13 e 13-bis del decreto-legge n. 14 del 2017 per ampliare l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione del divieto di accesso ai locali pubblici e ai locali di pubblico trattenimento in relazione a determinati reati; in particolare si prevede (comma 1, lettera a) che tali misure possano essere adottate dal questore anche nei "confronti delle persone che abbiano riportato una o più denunce o condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni"; al tempo stesso nell'adozione della decisione il questore deve comunque "valutare gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia"; *al riguardo andrebbe quindi specificato se sia sufficiente, per l'attivazione della misura del divieto di accesso ai locali pubblici, una mera denuncia (e, in relazione a ciò, appare in ogni caso ultroneo il riferimento a più denunce) o se non siano invece necessari specifici ulteriori riscontri sulla pericolosità del denunciato, eventualmente individuando la tipologia di provvedimenti dell'autorità giudiziaria richiesti*; la norma interviene inoltre (comma 1, lettera b) per ampliare l'ambito oggettivo di applicazione della misura, cioè i luoghi rispetto ai quali il questore può prevedere il divieto di accesso; infatti il questore "può disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati"; *al riguardo si valuti l'opportunità di specificare il concetto di "associazione", posto che la norma non fa riferimento a reati associativi; si valuti inoltre l'opportunità di precisare se l'espressione "specificamente indicati" vada riferita ai pubblici esercizi e locali di pubblico trattenimento – e in tal caso la norma conterrebbe una ripetizione prevedendo il divieto di accesso a esercizi "specificamente individuati" e "specificamente indicati" – ovvero alle "persone con le quali l'interessato si associa – e in tal caso il genere andrebbe però accordato ("specificamente indicate" e non "specificamente indicati")*

In proposito, si ricorda che, sia pure con riferimento a una diversa misura di prevenzione, la sorveglianza speciale, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza del 23 febbraio 2017 (De Tommaso c. Italia), ha affermato il principio in base al quale, per le misure di prevenzione, "la legge deve contenere disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che costituiscono un pericolo per la società, in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire all'individuo di regolare la propria condotta, e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione"