

DISEGNO DI LEGGE PER LA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE OTTOBRE 2020, N. , 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 LIBERTA' PERSONALE.

RELAZIONE

Con il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con legge 1° dicembre 2018, n. 132, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”, nonché con il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito con legge 8 agosto 2019, n. 77, recante “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”, sono state introdotte alcune previsioni che attengono, tra l’altro, ai requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno conseguente alla valutazione delle esigenze di protezione del cittadino straniero, alla definizione dei limiti all’ingresso e transito di unità navali in acque territoriali italiane ed al conseguente impianto sanzionatorio nel caso di inosservanza delle prescrizioni impartite, nonché all’inapplicabilità della causa di non punibilità per “particolare tenuità del fatto” ad alcune fattispecie del codice penale.

A seguito dell’entrata in vigore delle suddette disposizioni e della loro prima applicazione, si è manifestata la straordinaria necessità e urgenza di chiarirne alcuni profili, tramite una loro rimodulazione che tenga conto dei principi costituzionali e internazionali vigenti in materia e di porre rimedio ad alcuni aspetti funzionali che avevano generato difficoltà applicative.

L’intervento normativo risponde all’esigenza di dar seguito alle osservazioni formulate dalla Presidenza della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge n. 113/2018 e di promulgazione della legge n. 77/2019, che ha convertito il citato decreto-legge n. 53/2019.

In questa ottica si è posta particolare attenzione alla coerenza tra le disposizioni legislative interne in materia di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e le norme della direttiva procedure (rifusione) (Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013).

Il principio del rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali costituisce pertanto il primo fondamento del provvedimento, che si esplica, tra l’altro, nel richiamo ora inserito all’articolo 5, comma 6, del d.lgs. 286/1998, concernente le previsioni sul rifiuto e la revoca del permesso di soggiorno adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali.

Si incide poi sulla disciplina del provvedimento di divieto di transito e sosta nel mare territoriale. Nel caso in cui detto provvedimento sia fondato su ragioni di ordine e sicurezza pubblica, esso è adottato dal Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture, previa informazione al Presidente del Consiglio. Dette disposizioni non trovano applicazione alle operazioni di soccorso, immediatamente comunicate alle autorità italiane e dello

Stato di bandiera e condotte nel rispetto delle norme di diritto internazionale e delle indicazioni del competente centro di coordinamento dei soccorsi in mare.

Sotto il profilo del pieno rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale, assume particolare rilevanza l'intervento effettuato nel testo dell'articolo 19, comma 1.1, del d.lgs. n. 286/1998 che prescrive il divieto di espulsione e respingimento nel caso in cui il rimpatrio determini, per l'interessato, il rischio di tortura.

In primo luogo, si aggiunge alla predetta ipotesi, il rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti realizzando la piena conformità alla formula dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani (CEDU). In secondo luogo si introduce una nuova fattispecie di divieto di espulsione che consegue al rischio di violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare secondo una formulazione che richiama quanto disposto dall'articolo 8 CEDU tenendo presente la rilevante giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di limiti ai provvedimenti di rimpatrio nonché la giurisprudenza elaborata dalla Corte di Cassazione sul tema, a partire dalla sentenza della I Sez. Civ. , 23 febbraio 2018, n. 4455.

Nelle suddette ipotesi, è previsto il rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Ulteriori modifiche sono apportate al procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

Al fine di chiarire la sovrapposizione di successivi interventi normativi, foriera di incertezze interpretative, vengono riscritte le norme relative all'esame prioritario e alla procedura accelerata in linea con le direttive vigenti.

La *ratio* di detta riscrittura si fonda sulla diversa funzione e struttura dei due istituti: l'esame prioritario è diretto a rendere più celere il procedimento al fine di esaminare istanze che hanno una manifesta fondatezza o che sono presentate da persone vulnerabili; la procedura accelerata - invece - riguarda casi in cui può presumersi un uso strumentale della domanda e sono previsti termini precisi e più stringenti. I casi di esame prioritario vengono ricondotti alla predetta logica, in coerenza con l'articolo 31, paragrafo 7, della direttiva procedure (2013/32/UE). Alla procedura accelerata, è anche ricondotta la procedura immediata di cui all'articolo 32, comma 1-*bis*, decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, relativa a richiedenti che siano sottoposti a procedimento penale o che siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati che integrano causa di diniego dello *status* di rifugiato o di esclusione dallo status di protezione sussidiaria, in aderenza alla norma unionale per la quale i termini per l'adozione della decisione devono essere comunque ragionevoli (articolo 31, paragrafo 9, direttiva procedure rifusione). Per evitare l'uso strumentale della domanda, in tali casi, è peraltro previsto il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale negli appositi centri e strutture per il rimpatrio.

Si prevede, inoltre, un ampliamento delle competenze attribuite alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 4, decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, organismi di specifica competenza tecnica in materia, composti anche da un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani, designato dell'UNHCR. Si estende, infatti, la potestà decisionale delle suddette Commissioni a fattispecie diverse da quelle della protezione internazionale, in particolare con riguardo alla fattispecie di cui all'articolo 19, comma 2, lett. d-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (divieto di espulsione per stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità). Sempre nel segmento della protezione complementare, si stabilisce che i suddetti organismi informano il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale degli elementi assunti in sede di esame della domanda di protezione internazionale, per le valutazioni e l'adozione delle eventuali iniziative di competenza finalizzate al rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 31, comma 3, del d.lgs. 286/1998; detta disposizione prevede che il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e

tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, possa autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato.

Sempre in materia di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, si incide sulla particolare fattispecie di cui all'articolo 29-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, relativa alla presentazione di una prima domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento; in particolare si individua l'autorità competente alla decisione – al solo fine dell'esame di ammissibilità - nel presidente della Commissione territoriale, in analogia a quanto previsto dalla regola generale per le domande reiterate (articolo 29, comma 1- bis, decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25). Inoltre, allo scopo di rendere effettiva l'eventuale decisione di inammissibilità, si prevede che il richiedente nelle condizioni di cui al medesimo articolo 29-*bis* sia trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Le modifiche normative in materia di procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, si completano, al fine di un pieno adeguamento alla Direttiva procedure (2013/32/UE), con disposizioni relative al tema della sospensione della decisione amministrativa nel corso del procedimento giurisdizionale, regolato dagli articolo 35 e 35 - *bis* decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25; l'intervento riguarda, in particolare, l'efficacia sospensiva del ricorso giurisdizionale e l'istanza cautelare.

Per altro verso, allo scopo di meglio definire la condizione giuridica dello straniero, si interviene in materia di iscrizione anagrafica. In proposito, la Corte costituzionale, con sentenza n. 186 del 9 luglio 2020 ha dichiarato l'illegittimità dell'intero complesso normativo recato dall'articolo 13, D.L. 113/2018, che precludeva l'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, per violazione dell'articolo 3 della Costituzione sotto un duplice profilo: per irrazionalità intrinseca, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per irragionevole disparità di trattamento, perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti. L'intervento in esame è diretto a dare ordine alla materia, con l'affermazione del diritto all'iscrizione anagrafica, la disciplina delle relative modalità e regola anche il rilascio della carta d'identità.

Sempre in materia di condizione giuridica dello straniero, il provvedimento affronta anche il tema della convertibilità dei permessi di soggiorni in motivi di lavoro. La soluzione adottata si fonda sulla esplicita indicazione delle tipologie di permessi di soggiorno convertibili ove ne ricorrano le condizioni previste dalla normativa vigente.

Il provvedimento reca poi una ampia riforma del sistema di accoglienza destinato ai richiedenti protezione internazionale ed ai titolari di protezione. Il primo principio su cui si fonda l'intervento strutturale consiste nell'individuazione del nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (destinato a succedere al SIPROIMI) come caposaldo ove svolgere le operazioni di accoglienza.

Le attività di prima assistenza continueranno ad essere svolte nei centri governativi ordinari e straordinari, di cui agli articoli 9 e 11 del D.lgs. 286/1998.

In secondo luogo, la struttura del Sistema di accoglienza e integrazione si articola in due livelli di prestazioni, di cui il primo è dedicato ai richiedenti protezione internazionale mentre il secondo è relativo ai titolari di protezione e prevede servizi aggiuntivi, finalizzati all'integrazione. Detta differenziazione segue anche le indicazioni fornite dalla Corte dei Conti, rese con la deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G. Nel documento in questione, dedicato alla prima accoglienza degli immigrati, la Corte rilevava la necessità di evitare di riconoscere un "diritto di permanenza indistinto" a tutti coloro che sbarcano con inserimento anche degli stranieri che non dovessero avere diritto ad una forma di protezione, all'inserimento di percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, con oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato. Vengono infine ridefinite le categorie di stranieri che possono essere accolte nel Sistema di accoglienza, anche allo scopo di colmare alcune omissioni della normativa previgente che avevano dato luogo a difficoltà applicative.

Particolare attenzione viene dedicata dal presente provvedimento al tema dell'integrazione, prevedendo l'individuazione di percorsi specifici a supporto dei beneficiari del Sistema di accoglienza e integrazione, da avviare alla scadenza del periodo di accoglienza. Le iniziative suddette devono essere inquadrare nella cornice generale del Piano nazionale dell'integrazione, previsto all'articolo 29, decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251. Si prevede un concreto impulso all'aggiornamento del Piano nazionale d'integrazione, previsto dall'articolo 29, comma 3, D.lgs. 251/2007, da adottarsi per il biennio 2020/2021, secondo linee direttrici che riguardano la formazione linguistica, l'informazione sui diritti e doveri individuali e orientamento ai servizi e l'orientamento all'inserimento lavorativo. In proposito, il Tavolo di coordinamento nazionale, che siede presso il Ministero dell'interno, è chiamato a formulare proposte per l'attivazione di Fondi europei.

In materia di trattenimento dei cittadini stranieri in strutture di permanenza per il rimpatrio, il decreto appronta un'articolata serie di misure dirette, da un lato, a ridurre i tempi massimi di trattenimento, a individuare delle categorie di persone destinatarie di un provvedimento di espulsione da trattenere prioritariamente ed a definire norme di garanzia dei diritti delle persone trattenute, dall'altra a rafforzare l'azione repressiva dei delitti commessi in quelle strutture.

Nel provvedimento in esame si rende poi necessario ed urgente introdurre norme ulteriori finalizzate a rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica.

Si interviene sull'articolo 391-*bis* del codice penale, in materia di agevolazione delle comunicazioni dei detenuti sottoposti al regime del 41-bis della legge 354/1975 (Ordinamento penitenziario), completandone il perimetro ed elevando il regime sanzionatorio.

Nello stesso ambito e con analoghe finalità, si introduce una nuova figura di reato (art. 391-ter del codice penale), mediante la quale viene sanzionata l'introduzione e la detenzione all'interno degli istituti penitenziari di telefoni cellulari e di dispositivi idonei a consentire la comunicazione con l'esterno.

Si provvede inoltre ad elevare le sanzioni penali previste per il reato di rissa (art. 588 del codice penale).

Sono altresì rafforzate le misure del divieto di ingresso nei pubblici esercizi e nei locali di pubblico trattenimento o nelle loro adiacenze, nonché le misure di contrasto al fenomeno dello spaccio di stupefacenti attraverso siti *web*.

Nel primo caso, si tende a rafforzare la capacità preventiva sul cosiddetto "Daspo urbano", con l'intento di prevenire gravi episodi di violenza sia all'interno di locali che nelle immediate vicinanze degli stessi. Il secondo intervento mira ad applicare il meccanismo (già utilizzato per il contrasto alla pedopornografia *online*) dell'oscuramento dei siti web, che, sulla base di elementi oggettivi, devono ritenersi utilizzati per la commissione di reati in materia di stupefacenti.

Viene infine integrata la disciplina contenuta nell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, rimodulando la denominazione del Garante nazionale e ridefinendo sul piano normativo primario il suo ruolo di *meccanismo nazionale di prevenzione, prorogando, nel contempo, per due anni il mandato del collegio attualmente in carica.*

Il testo normativo si compone di **sedici articoli**.

L'articolo 1, comma 1, è dedicato alle norme in materia di permesso di soggiorno e controlli di frontiera e reca modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

La **lettera a)** reintroduce l'espressa precedente menzione del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, abrogata dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, modificando l'attuale articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. La norma recepisce analoga osservazione contenuta nella lettera della Presidenza della Repubblica alla Presidenza del

Consiglio dei ministri, contestuale alla promulgazione della legge di conversione del citato decreto-legge.

La **lettera b)** individua specifiche tipologie di permessi di soggiorno per le quali è ammessa la conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ove ne ricorrano i requisiti. Si tratta dei permessi di soggiorno per protezione speciale (ad eccezione dei casi per i quali siano state applicate le cause di diniego ed esclusione della protezione internazionale) 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 e per assistenza minori.

Le **lettere c) e d)** sopprimono il comma 1-*ter* dell'articolo 11 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 ed i commi 6- *bis*, 6-*ter* e 6-*quater* dell'articolo 12, in ragione delle modifiche recate dal successivo comma 2.

La **lettera e), n.1)** reca una complessiva riformulazione dell'articolo 19, comma 1.1, che individua i casi di divieto di espulsione per i quali è previsto il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. In primo luogo, si precisa che il divieto di *refoulement* previsto dal Testo unico immigrazione vige anche nei confronti di coloro per i quali sussiste il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, oltre che per il rischio di tortura come previsto dalla formulazione previgente della norma in questione. La modifica assicura la piena applicazione dell'articolo 3 della CEDU che fa divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti, recependo la consolidata giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo sui rapporti tra le migrazioni e la predetta norma convenzionale. In secondo luogo, si prescrive il divieto di respingimento e di espulsione nei casi in cui il rimpatrio determini il rischio di una violazione del diritto alla vita privata e familiare. Anche qui si fa riferimento alle norme della CEDU, segnatamente all'articolo 8, in relazione al quale la Corte Europea dei Diritti Umani ha sviluppato una rilevante giurisprudenza proprio con riguardo al limite che il diritto alla vita privata e familiare comporta sulla facoltà degli Stati di adottare ed eseguire provvedimenti di rimpatrio. Nella giurisprudenza della Corte in questione, tuttavia, si evidenzia come tale limite non sia inderogabile (come invece risulta essere quello recato dall'articolo 3 CEDU) ed occorre effettuare un giudizio di comparazione diretto a verificare se la misura espulsiva è necessaria in una società democratica e proporzionata al legittimo scopo perseguito (Corte EDU, Uner c. Olanda, ricorso n. 46410/99, del 18 ottobre 2006). L'innovazione normativa, pertanto, si pone in linea con la giurisprudenza della Corte EDU nonché della Corte di Cassazione (Cass., Sez. I, n. 4455/2018).

Il **n.2)** inserisce, dopo il comma 1.1. dell'articolo 19 del T.U. immigrazione, un comma 1.2 che specifica che nei casi di rigetto della domanda di protezione internazionale, qualora ricorrano i requisiti del divieto di respingimento ed espulsione di cui ai commi precedenti, la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio un permesso per protezione speciale. Nei casi di domanda di rilascio di soggiorno, qualora ricorrano i suddetti requisiti, allo straniero è rilasciato il permesso di soggiorno per protezione speciale previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il **n. 3)** incide sul testo dell'articolo 19, comma 2, lett. d-*bis* del T.U. immigrazione. Detta norma sanciva il divieto di espulsione o di respingimento per gli stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità. Con l'intervento in questione si ha riguardo anche a patologie relative alla sfera psichiatrica.

La **lettera f) nn.1 e 2,** si occupa del permesso di soggiorno per calamità, di cui all'articolo 20- *bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113. Ai sensi della norma citata, il diritto al rilascio del permesso di soggiorno era integrato solo in presenza di una calamità contingente e eccezionale; in questo caso l'intervento emendativo ripristina la formula già affermata nella prassi amministrativa, che dava rilievo alla calamità qualificata come grave. Con un intervento di manutenzione normativa si coordina, poi, la disciplina del permesso di soggiorno in questione con l'innovazione prevista all'articolo 1, comma 1, lett. b) del decreto, in

materia di conversione dei permessi di soggiorno in motivi di lavoro, eliminando il riferimento alla non convertibilità del permesso di soggiorno per calamità in precedenza prevista.

La **lettera g)** interviene sulla convertibilità in motivi di lavoro del permesso di soggiorno per ricerca scientifica, già prevista dall'articolo 27-ter, comma 9-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Al riguardo, in primo luogo, si elimina la necessità di dimostrare la disponibilità di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, così come previsto dall'articolo 29, comma 3, lettera b) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Per ciò che attiene all'assistenza sanitaria, si elimina il riferimento specifico al comma 3 dell'articolo 34 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che prevede l'obbligo di assicurazione contro il rischio di malattie, infortunio e maternità. In tal modo, ai casi in esame si applicheranno le regole generali in materia di assistenza sanitaria per gli stranieri regolarmente soggiornanti, dettate dal complesso di disposizioni di cui al menzionato articolo 34, che distinguono i casi in cui si applica l'obbligo di iscrizione 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.

La **lettera h)** è relativa al procedimento di conversione del permesso di soggiorno per minore età, al compimento della maggiore età, per motivi di studio o lavoro. Nel procedimento è prevista l'emissione di un parere del Ministero del lavoro. Nell'ordinamento previgente al D.L. 113/2018, la mancata emissione del parere nei termini previsti non poteva legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Il D.L. 113/2018 ha eliminato tale previsione che si intende ora ripristinare, come richiesto anche dalla I^a Commissione – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni – della Camera dei deputati, il 7 luglio 2020, in sede di emissione di parere sullo schema di DPR sui nuovi permessi di soggiorno per minori, da adottarsi ai sensi dell'articolo 22, legge 7 aprile 2017, n. 47 recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

La **lettera i)** è tesa a consentire lo svolgimento di attività lavorativa agli stranieri che, intendendo ricevere cure mediche in Italia, ottengano uno specifico visto di ingresso ed il relativo permesso di soggiorno di cui all'articolo 36, D.L.vo 286/1998.

Il **comma 2** modifica la materia della limitazione o divieto di transito di navi nel mare territoriale. Qualora ricorrano motivi di ordine e sicurezza pubblica o legati a violazione delle leggi sull'immigrazione, il Ministro dell'interno adotta il provvedimento di concerto con il Ministro della difesa e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Non ricadono nella precedente previsione le operazioni di soccorso, immediatamente comunicate alle autorità italiane ed alle autorità dello Stato di bandiera e condotte nel rispetto delle pertinenti norme di diritto internazionale e delle indicazioni del competente centro di coordinamento dei soccorsi in mare. Si stabilisce altresì la disciplina sanzionatoria per il caso della violazione dei provvedimenti limitativi della navigazione connessi a motivi di ordine e sicurezza pubblica o legati a violazione delle leggi sull'immigrazione. In proposito, si richiama l'applicazione dell'art. 1102 del codice della navigazione (R.D. n. 327/1942) e si prevede la multa da un minimo di euro 10.000 ad un massimo di euro 50.000.

L'articolo 2 si occupa del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale.

Al **comma 1, lettera a)**, si modifica l'articolo 28 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25, allo scopo di riordinare e razionalizzare i casi di domande per le quali si prevede un esame prioritario differenziandoli da quelli per i quali è adottata una procedura accelerata, in conformità all'articolo 31, direttiva procedure (2013/32/UE). Sono pertanto espunti dalla norma in questione, i casi di domanda presentata da richiedenti trattenuti nei centri e strutture di permanenza per il rimpatrio o provenienti da Paesi di origine sicuri, ricondotti ora esclusivamente sotto la fattispecie della procedura accelerata. Si prevede inoltre che la Commissione territoriale informi il richiedente delle determinazioni procedurali assunte nella fase di avvio del colloquio personale.

Al **comma 1, lettera b)**, è sostituito l'articolo 28-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25. L'intervento ha una prima finalità collegata all'esigenza di chiarire casi e termini della procedura accelerata. Inoltre, viene ricondotto al novero delle procedure in questione il caso della domanda presentata da persona sottoposta a procedimento penale o condannata, anche in via non definitiva, per uno dei reati che configurano causa di diniego dello status di rifugiato o di esclusione della protezione sussidiaria. Infine, si esclude che le procedure accelerate possano essere applicate a minori non accompagnati.

Sempre al **comma 1, lettera c)** è dedicata al tema delle decisioni di rigetto per manifesta infondatezza prevedendone l'inapplicabilità alle domande presentate ai richiedenti vulnerabili, di cui all'articolo 17, D.L.vo 142/2015.

Il **comma 1, lettera d)**, interviene sulla particolare casistica della domanda reiterata presentata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, di cui all'articolo 29-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25. Nell'ordinamento previgente, tale domanda era considerata inammissibile per norma in quanto presentata allo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento e non si procedeva ad alcuna valutazione da parte della Commissione territoriale; in tal caso si attribuisce alla competenza del Presidente della Commissione territoriale la decisione preliminare, in conformità a quanto previsto, in generale, per il vaglio di ammissibilità delle domande di protezione internazionale dall'articolo 29 del decreto legislativo 25/2008. L'esame preliminare deve essere compiuto entro tre giorni dalla trasmissione della domanda. L'intervento normativo, senza alterare le esigenze di snellezza riconnesse alla particolare fattispecie, conseguentemente chiarisce la competenza della Commissione territoriale ad esaminare e decidere la tipologia delle domande in questione, conformemente all'articolo 4, direttiva procedure (2013/32/UE), e dell'articolo 4, decreto legislativo 25/2008.

Il **comma 1, lettera e), n. 1)**, sopprime il comma 1- *bis* dell'articolo 32, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25, che disciplinava la procedura immediata per le domande di protezione internazionale presentate da richiedenti che sono sottoposti a procedimento penale o sono stati condannati per reati che integrano la causa di diniego dello status di rifugiato, di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 o la causa di esclusione dallo status di protezione sussidiaria, ex articolo 16, comma 1, lettera d-*bis*) della medesima fonte normativa. Il procedimento è ora ricondotto alla tipologia delle procedure accelerate, di cui all'articolo 28-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25 e si prevede che la decisione venga adottata dalla Commissione territoriale, previa audizione dell'interessato, nel termine di 5 giorni dalla ricezione della domanda.

Il **n. 2.1** interviene sulla disciplina del permesso di soggiorno per protezione speciale, allo scopo di portarne la durata da uno a due anni.

Il **n. 2.2** reca un intervento di coordinamento della disciplina del permesso di soggiorno in questione con l'innovazione prevista all'articolo 1, comma 1, lett. b) del decreto, in materia di conversione dei permessi di soggiorno in motivi di lavoro.

La **lettera e), n. 3)** inserisce, dopo il comma 3 dell'articolo 32, i commi 3.1 e 3.2. Il primo attribuisce alla Commissione territoriale la competenza alla verifica dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per "cure mediche" di cui all'articolo 19, comma 2, lett. d-*bis*); Il secondo prevede che, qualora la domanda di protezione internazionale non sia accolta ma emergano nel corso del procedimento per il riconoscimento i presupposti affinché il richiedente familiare di minore rimanga sul territorio nazionale, per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico ed alla salute del minore, ai sensi dell'articolo 31 comma 3 del testo unico, la Commissione territoriale informa il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti conseguenti.

La **lettera f)** è dedicata agli interventi di modifica del processo di protezione internazionale, con riguardo all'efficacia sospensiva del ricorso e dell'istanza cautelare.

Il **n. 1)** introduce una modifica al comma 2, articolo 35-*bis*, del predetto decreto legislativo. Detta norma disciplina le modalità e i termini di presentazione del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni amministrative. L'ultimo periodo del comma individua i casi in cui i termini ordinari per l'impugnazione sono dimezzati. La previsione originaria, dettata dal decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con legge 13 aprile 2017, n. 46, prevedeva il dimezzamento dei termini suddetti per tutte le ipotesi di procedure accelerate. L'intervento operato sulla norma in questione dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha introdotto nel corpo dell'articolo 28-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25, nuove ipotesi di procedure accelerate, condensate in tre commi aggiuntivi (1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*), senza prevedere un coordinamento con la disposizione relativa al dimezzamento dei termini di ricorso. Con l'intervento attuale, si ripristina, pertanto, la corrispondenza tra accelerazione delle procedure amministrative e riduzione dei termini di ricorso giurisdizionale.

Il **n. 2.1** è relativo alle ipotesi in cui non opera la sospensione automatica della decisione amministrativa in conseguenza della presentazione del ricorso e si riferisce alle ipotesi di domanda presentata da richiedente proveniente da Paese di origine sicuro o da richiedente in condizioni di irregolarità che presenti la domanda al solo scopo di ritardare o impedire una decisione di rimpatrio. L'intervento consiste nel mero allineamento dei riferimenti normativi a dette ipotesi, conseguenti alla riscrittura della norma sulle procedure accelerate (articolo 28-*bis*, *D.L.vo 25/2008*) .

La **lettera f), n. 2.2** incide sull'articolo 35-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25. La norma in questione individua casi in cui la proposizione del ricorso giurisdizionale non ha effetto sospensivo automatico della decisione amministrativa. L'intervento emendativo aggiunge a dette ipotesi il caso relativo alle domande presentate da persone che sono sottoposte a procedimento penale o sono state condannate per reati che integrano incorrono nella causa di diniego dello status di rifugiato, di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 o nella causa di esclusione dallo status di protezione sussidiaria, ex articolo 16, comma 1, lettera d-*bis*) della medesima fonte normativa.

La **lettera f), n. 3)** introduce un intervento di coordinamento connesso alla fattispecie di cui al n. 3). Si prevede inoltre che il provvedimento giudiziale di sospensione degli effetti della decisione amministrativa di rigetto sia adottata dalla Sezione specializzata del Tribunale, in composizione collegiale.

La **lettera f), n. 4)** riscrive il comma 5 dell'articolo 35- *bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25. Il testo precedente prevedeva che il ricorso e anche l'istanza cautelare non sospendessero l'efficacia esecutiva delle decisioni di inammissibilità sulle domande reiterate e di rigetto per le domande presentate da persone sottoposte a procedimento penale o condannate, anche con sentenza non definitiva, per reati che comportano causa di esclusione. Detta norma non era coerente con gli artt. 9 e 41 della direttiva procedure (2013/32/UE). In coerenza con il diritto unionale, si prevede ora che l'efficacia della decisione amministrativa non sia sospesa né dal ricorso né dall'istanza cautelare nel caso di una domanda reiterata presentata nella fase di imminente esecuzione di un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale (articolo 29-*bis*, decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25) o della presentazione di un'ulteriore domanda reiterata dopo che la prima sia stata dichiarata inammissibile.

L'articolo 3 riguarda il trattenimento e l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei titolari di protezione.

Al comma 1, si recano modifiche al Testo unico immigrazione.

La **lettera a)** si occupa della permanenza degli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare e condotti in apposti punti di crisi, di cui all'articolo 10-*ter*, *D.L.vo 286/1998*. Si stabilisce esplicitamente, in proposito, che gli stranieri predetti siano tempestivamente informati dei diritti e delle facoltà connessi al

procedimento di convalida dell'eventuale decreto di trattenimento, in una lingua da lui conosciuta o in una lingua veicolare.

La **lettera b)** si riferisce al trattenimento dello straniero in strutture e locali idonei, diversi dai centri di permanenza per il rimpatrio, allo scopo di precisare che la misura di rigore deve essere effettuata nel pieno rispetto della dignità del trattenuto. In proposito, si rinvia alla formula utilizzata per i centri di permanenza per il rimpatrio con conseguente omologazione del trattamento nei due tipi di strutture.

La **lettera c), n. 1** proceduralizza l'attività diretta ad individuare il centro per il rimpatrio ove trasferire lo straniero destinatario di provvedimento di trattenimento ed in proposito si prevede che il Questore faccia richiesta di assegnazione del posto alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza.

La **lettera c), n. 2** stabilisce due criteri di priorità per il trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio, allo scopo di assicurare che, nei casi di insufficiente disponibilità di posti in tali strutture, siano trattenuti anzitutto coloro che sono considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per specifici reati. Sono richiamate le norme di cui all'articolo 4, comma 3, terzo periodo, e all'articolo 5, comma 5-bis, al fine di garantire una simmetrica valutazione rispetto alle condizioni ostative al rilascio del visto e del permesso di soggiorno. Vengono inoltre condotti con priorità nei centri di permanenza per il rimpatrio anche coloro che provengono da Stati con i quali l'Italia abbia stipulato accordi di riammissione o altre intese in materia di rimpatrio. Con la **lettera c), n. 3** si provvede alla riduzione dei tempi massimi di trattenimento da centottanta a novanta giorni, prorogabili di ulteriori trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

Al **comma 2, la lettera a)** interviene in materia di diritto all'iscrizione anagrafica per il richiedente protezione internazionale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 186 del 9 luglio 2020, ha annullato l'articolo 13 del D.L. 113/2018 che aveva abrogato le norme previgenti, individuando due profili di illegittimità costituzionale, entrambi riferiti al parametro dell'articolo 3 Cost.

In primo luogo, la Corte ha rilevato che: *“a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano.”*

In secondo luogo, la Consulta ha ritenuto che la violazione dell'articolo 3 Cost. derivi anche dall'irragionevole disparità di trattamento che la norma censurata determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani. Nella motivazione, si rileva, al riguardo, che: *“Negando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, tuttavia, la norma censurata riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione: se infatti la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini.”*

La norma contenuta nell'odierno decreto-legge si muove nel solco della suddetta giurisprudenza costituzionale affermando, in primo luogo, il diritto all'iscrizione anagrafica per il richiedente protezione internazionale. Si precisa, inoltre, che tale diritto si può esplicare sia nelle forme ordinarie sia nelle liste di convivenza, nel caso di richiedenti ospitati nei centri. E' necessario, in entrambi i casi, il possesso del permesso di soggiorno per richiesta asilo ovvero la ricevuta della

presentazione della domanda di protezione internazionale. Si stabiliscono, infine, le caratteristiche della carta d'identità rilasciata al richiedente protezione internazionale.

La lettera b), n. 1.1 modifica l'articolo 6, comma 2, lett. a) del decreto legislativo 18 agosto 2015 n.142, che individua, tra i casi di trattenimento del richiedente protezione internazionale, la ricorrenza dei requisiti per l'applicazione delle cause di esclusione dallo status di rifugiato, individuate dall'articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra del 1951. Si aggiungono pertanto ai casi suddetti le ipotesi di ricorrenza di causa di diniego dello status di rifugiato, di cui all'articolo 12, e di esclusione dallo status di protezione sussidiaria, ex articolo 16 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, che partecipano della medesima ratio. La norma proposta è coerente con la previsione dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), della direttiva procedure (2013/32/UE).

La lettera b), n. 1.2 aggiunge, ai predetti casi di trattenimento, l'ipotesi di chi presenti domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, di cui all'articolo 29-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25, come sostituito dal presente provvedimento.

La lettera b), n. 1.3 prevede, quali casi ulteriori di trattenimento del richiedente asilo, le ipotesi di condanne anche non definitive per reati rilevanti ai fini delle cause di diniego dello status di rifugiato (articolo 12, comma 1, lett. c), decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e di esclusione dallo status di protezione sussidiaria (articolo 16, comma 1, lett. d-bis decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251).

La lettera b), n. 2) dispone anche per i richiedenti protezione internazionale la riduzione dei tempi massimi di trattenimento da centottanta a novanta giorni, prorogabili di ulteriori trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri. **La lettera b), n. 3** reca un intervento di coordinamento conseguente alla riformulazione dell'art. 28-bis del D.L.vo 25/2008.

Il comma 3 prevede che le disposizioni di cui al comma 2, lettera b), numero 1), si applicano nel limite dei posti disponibili dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture diverse e idonee.

Il comma 4 intende tutelare i diritti delle persone trattenute, in attesa dell'esecuzione coattiva di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

La lettera a) sostituisce il comma 2 dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Si prevede ora, in modo esplicito, la necessità che nei centri per il rimpatrio siano assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, ed inoltre che sia garantita l'informazione relativa allo status giuridico dello straniero trattenuto sul suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità. Si fa rinvio, per le regole di dettaglio all'art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, il quale prevede che le disposizioni per la regolare convivenza e per l'erogazione dei servizi nei centri siano adottate dal Prefetto, sentito il Questore, in attuazione di quanto stabilito dal decreto di costituzione del centro e dalle direttive del Ministro dell'interno.

La lettera b) istituisce uno specifico strumento di reclamo al Garante delle persone detenute o private della libertà personale avverso le condizioni di trattenimento. L'innovazione normativa si fonda sulle conclusioni della Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 1° settembre 2015 – Ricorso n. 16483/12 – Causa Khlaifia, che recava una condanna per l'Italia in relazione all'assenza di un tale strumento di impugnazione.

Il comma 5 è norma di completamento dello strumento di reclamo innovativamente previsto al comma 3, lettera b). Essa integra le funzioni attribuite al Garante nazionale per le persone detenute o private della libertà personale, prevedendo la competenza ad esaminare la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dagli stranieri trattenuti ed a formulare raccomandazioni all'amministrazione interessata.

L'articolo 4 opera una ampia revisione del sistema complessivo di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei beneficiari di protezione.

In particolare, il **comma 1, lettera a)** reca una riscrittura dell'articolo 8, D.L.vo 142/2015 che stabilisce i nuovi principi posti a fondamento del sistema di accoglienza. Si prevede, in particolare, che:

1. la prima assistenza sia svolta nei centri governativi;
2. l'accoglienza si effettui, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), gestite dagli enti locali (ex Siproimi).

La **lettera b), n. 1**, incide sull'articolo 9, D.L.vo 142/2015 il quale prevede che i centri governativi di prima accoglienza siano istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione degli interventi definita dal Tavolo di coordinamento nazionale, istituito presso il Ministero dell'interno, ed i tavoli di coordinamento regionali, istituiti presso le prefetture dei capoluoghi di regione. Con la disposizione in questione, si prescrive che la predetta programmazione tenga conto anche delle esigenze di contenimento della capienza massima dei centri, allo scopo di conseguire una migliore gestione.

La **lettera b) n. 2)** innesta, all'articolo 9, D.L.vo 142/2015, un comma 4-bis ai sensi del quale il richiedente, dopo avere espletato le operazioni preliminari di assistenza, è trasferito, nei limiti dei posti disponibili, alle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) è effettuato prioritariamente il trasferimento dei richiedenti vulnerabili.

La **lettera c)** interviene sull'articolo 10, D.L.vo 142/2015 per affermare, anzitutto, la necessità che i centri governativi ordinari ed i centri straordinari, di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, siano caratterizzati da adeguati standard igienico-sanitari, dettagliati con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro della salute, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si esprime entro trenta giorni. Si precisano, inoltre, le categorie di servizi che devono essere assicurate nelle predette strutture e si fa rinvio, per la disciplina di dettaglio, alle disposizioni analitiche del capitolato d'appalto. Si aggiunge che l'erogazione dei servizi potrà prevedere anche un'organizzazione su base territoriale che potrà dunque articolarsi, ad esempio, anche a livello comunale, sovracomunale o provinciale oltre che nei singoli centri di accoglienza.

La **lettera d)** reca una norma di coordinamento, riferita alla condizione dei richiedenti ospitati, per la prima assistenza, nei centri governativi straordinari.

La **lettera e)** ripristina la possibilità di avviare i richiedenti protezione internazionale a lavori di utilità sociale. La predetta disposizione era stata introdotta dal decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 e poi abrogata dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132.

Il **comma 2** stabilisce che le attività di cui alle lettere b), n. 1 e c) siano svolte con le risorse disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il **comma 3** è dedicato agli interventi sul Sistema di accoglienza e integrazione (SAI, già SIPROIMI), effettuati intervenendo sull'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

La **lettera a)** modifica l'intestazione dell'articolo 1-sexies, intesta ora a "Sistema di accoglienza e integrazione".

La **lettera b)** riscrive il comma 1 e inserisce il comma 1-bis all'articolo 1-sexies; si prevede che nel Sistema di accoglienza e integrazione possono essere ospitati, nei limiti dei posti disponibili, i richiedenti asilo, i titolari di protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati, i titolari di protezione speciale (che non abbiano compiuto atti che integrano cause di esclusione), i titolari di permessi di soggiorno per cure mediche, per calamità, le vittime di tratta, di violenza domestica, di sfruttamento lavorativo e le persone che avevano avuto il riconoscimento della protezione umanitaria dalle commissioni nel periodo intermedio tra la previgente normativa ed il D.L.

113/2018 (casi speciali transitori). Possono inoltre essere accolti anche gli stranieri affidati dal Tribunale per i minorenni ai servizi sociali, al compimento della maggiore età (c.d. “proseguo amministrativo”).

La **lettera c)** prevede che il Sistema di accoglienza e integrazione eroghi servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale e servizi di secondo livello, finalizzati all'integrazione, cui accedono le ulteriori categorie di beneficiari. Le disposizioni analitiche sui predetti servizi saranno adottate con il decreto ministeriale che definisce le modalità d'accesso al Sistema (previsto all'articolo 1-sexies, D.L. 416/1989). La distinzione di servizi deriva anche dalle osservazioni della Corte dei Conti (Deliberazione 7 marzo 2018) secondo le quali, si dovrebbe evitare di riconoscere un “diritto di permanenza indistinto” a tutti coloro che sbarcano in relazione al quale anche migranti senza titolo possono essere di fatto inseriti anche nei percorsi di formazione professionale, con oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato.

Il **comma 4** reca una norma di coordinamento.

Il **comma 5** riduce il termine massimo dei procedimenti per il riconoscimento della cittadinanza da 48 a 36 mesi.

Ai sensi del **comma 6**, il nuovo termine si applica alle domande presentate dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Il **comma 7** reca una norma di coordinamento con la modifica disposta dal comma 3.

L'articolo 5, comma 1, prevede che, per i beneficiari di misure di accoglienza accolti nel Sistema di accoglienza e integrazione, sono avviati ulteriori progetti di integrazione, a cura delle Amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse disponibili. Il **comma 2** inserisce tale iniziativa in una più generale attività di programmazione di linee di intervento volte all'inclusione dei suddetti beneficiari da attuarsi nell'ambito del Piano nazionale per l'integrazione, previsto all'articolo 29, decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251. Il **comma 3** prevede che il Tavolo di coordinamento nazionale, che siede presso il Ministero dell'interno, formuli proposte in relazione alle iniziative da avviare.

L'articolo 6 dispone che per i delitti commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa del trattenimento all'interno dei centri e delle strutture, per i quali è previsto l'arresto obbligatorio e facoltativo, quando non è possibile procedere ad arresto per ragioni di ordine o sicurezza pubblica, è da considerarsi in flagranza colui il quale risulti autore del fatto, anche sulla scorta di documentazione video o fotografica. L'arresto è in questo caso consentito entro quarantotto ore dalla commissione del fatto. Per i sopra citati reati si procede con giudizio direttissimo salvo la necessità di disporre speciali indagini.

La disposizione fa leva sull'esigenza di fornire una risposta dissuasiva per gli illeciti forieri di più gravi conseguenze personali e patrimoniali ed è finalizzata ad assicurare, anche in un momento successivo alla commissione del delitto, che il presunto colpevole sia direttamente condotto innanzi l'autorità giudiziaria per esservi rapidamente giudicato.

L'articolo 7 modifica l'articolo 131-bis del codice penale, prevedendo che l'esclusione della specifica causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto sia circoscritta al reato commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, e non più nei confronti di tutti i pubblici ufficiali. L'esclusione viene invece estesa ai casi di oltraggio a magistrato in udienza (articolo 343 c.p.).

L'articolo 8 interviene sull'articolo 391-bis del codice penale allo scopo di sanzionare chiunque agevoli il detenuto sottoposto alle restrizioni di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nelle comunicazioni con l'esterno, completandone il perimetro ed elevando il regime sanzionatorio.

Quanto al regime sanzionatorio, alla luce della serissima rilevanza degli interessi in gioco, che attengono alla tutela di un'effettiva capacità dell'ordinamento di interrompere i flussi di comunicazione con l'esterno del detenuto sottoposto al regime cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, è stata incrementata la pena base, ora fissata nel range "da uno a quattro anni" per collocarla nella misura più elevata "da due a sei anni"; è stata parimenti aumentata la pena aggravata prevista per il caso in cui il fatto sia posto in essere da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio oppure da un soggetto che esercita la professione forense.

Quanto al contenuto sostanziale dell'intervento si è, invece, estesa la punibilità anche al detenuto, che, sottoposto alle restrizioni di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, comunica con altri in elusione delle prescrizioni all'uopo imposte. Per questo aspetto si è ritenuto che non sia sufficiente l'attuale previsione di una mera sanzione disciplinare.

Nell'ambito della stessa direttrice d'intervento, **l'articolo 9** introduce dopo l'articolo 391-bis del codice penale - che prevede il reato di agevolazione alla violazione ed alla elusione delle prescrizioni di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e di elusione delle predette prescrizioni - una nuova figura di reato, mediante la quale viene sanzionata l'introduzione e la detenzione all'interno degli istituti penitenziari di telefoni cellulari e di dispositivi mobili, comunque denominati, idonei a consentire la comunicazione con l'esterno, nonché, più in generale, ogni condotta attraverso la quale è procurato a un detenuto un apparecchio telefonico o un altro dispositivo idoneo ad effettuare comunicazioni.

Si tratta di una previsione volta a contrastare, con l'efficacia dissuasiva della sanzione penale, comportamenti e violazioni gravemente pregiudizievoli per l'efficacia del percorso trattamentale e finalizzati a tutelare la necessità di interrompere i rapporti con ambienti criminali esterni da parte dei soggetti ristretti.

La pena prevista, della reclusione da uno a quattro anni, è coordinata con quella di cui all'art. 391-bis c.p., che integra un'ipotesi connessa, ma più grave.

Inoltre, in modo conforme a quanto previsto da citato art. 391-bis c.p., anche in questo caso sono considerati elementi aggravanti il fatto che la condotta sia posta in essere da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio ovvero da un soggetto che esercita la professione forense.

Si è parimenti ritenuto necessario chiarire che deve essere sottoposta a sanzione penale anche la condotta del detenuto, seppure raccordata in questo caso, al fatto che indebitamente riceva o utilizzi un apparecchio telefonico o un altro dispositivo idoneo ad effettuare comunicazioni.

Non è parsa sufficiente l'attuale previsione di illeciti disciplinari, per la specifica gravità del fatto; né rimettere la sanzione all'eventuale sussistenza di un concorso del detenuto con l'autore della condotta di cui al comma 1, perché sono immaginabili (come la casistica ha documentato) anche condotte ascrivibili esclusivamente alla condotta del detenuto (si pensi alla costruzione di apparati ricetrasmittenti o all'uso illecito dei mezzi di comunicazione interni alla struttura).

Si è, invece, espressamente escluso il concorso con altre fattispecie più gravi, facilmente ipotizzabile rispetto alla condotta *de qua* (come, ad esempio, la ricettazione), in questo modo eludendo anche il rischio di concorso con la violazione dell'art. 391-bis c.p., senza dover ripetere la clausola posta in apertura del comma 1.

Il necessario coordinamento della condotta di cui al comma 1 con la previsione di cui all'art. 391-bis c.p. è, invece, garantito dalla clausola di riserva posta in apertura del comma 1 "fuori dai casi previsti dall'articolo 391-bis".

L'articolo 10 interviene sulla pena pecuniaria prevista dal primo comma dell'articolo 588 del codice penale elevando la multa da 309 a 2000 euro. Analogamente, la lettera b) modifica il trattamento sanzionatorio previsto dal comma 2 dell'articolo 588, prevedendo un inasprimento della pena nell'ipotesi in cui, nel corso di una rissa, taluno resti ucciso o riporti lesioni personali, per il solo fatto della partecipazione alla stessa, con la reclusione da sei mesi a sei anni.

Tale misura risponde alla recrudescenza di fenomeni criminosi per cui risulta indispensabile ed urgente approntare misure normative, anche di carattere sanzionatorio, maggiormente incisive.

L'articolo 11 è finalizzato a rendere più incisive e penetranti le misure del divieto di accesso ai locali di pubblico trattenimento o ad esercizi pubblici analoghi, previsti dagli articoli 13 e 13-bis del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48.

Più in dettaglio, per effetto delle previsioni di cui al **comma 1, lettera a)**, si ampliano i soggetti ai quali è applicabile il divieto di accesso nei locali pubblici di cui al citato articolo 13, prevedendo che esso possa essere adottato nei confronti dei soggetti che abbiano riportato una o più denunce o condanna non definitiva nel corso degli ultimi tre anni relativamente alla vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 73 del D.P.R. n. 309/1990; non è più necessario, quindi, attendere il passaggio in giudicato della sentenza di condanna ovvero la conferma, in grado di appello, della pronuncia di condanna di primo grado. Il Questore adotta il provvedimento previa valutazione degli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia.

Inoltre, si interviene sul trattamento sanzionatorio conseguente alla violazione del divieto e delle misure in parola, prevedendo, in particolare, la pena della reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro.

Con il **comma 1, lettera b)**, si recano modifiche all'anzidetto articolo 13-bis, prevedendo che esso possa essere adottato nei confronti dei soggetti denunciati, anticipando la soglia di applicabilità del provvedimento del Questore.

Per tali ragioni, si provvede alla sostituzione del comma 1, stabilendo che il Questore possa disporre il divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento nei confronti delle persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi, o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio ovvero aggravati ai sensi dell'art. 604-ter del codice penale, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza. La medesima misura può essere disposta, per motivi di sicurezza, anche nei confronti dei soggetti destinatari di una pronuncia di condanna, anche non definitiva, per taluno dei predetti reati.

I pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento cui viene interdetto l'accesso, oltre che specificamente indicati, devono essere individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa.

Non solo, rispetto alla precedente formulazione che già contemplava, quali reati presupposto, i delitti non colposi contro la persona e il patrimonio, si inseriscono anche i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 604-ter del codice penale, ossia 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 espunto, invece, il riferimento ai delitti previsti dall'articolo 73 del Testo unico "stupefacenti" al fine di evitare sovrapposizioni con la disciplina dettata, per le medesime condotte, dall'articolo 13.

Ai sensi del successivo nuovo comma 1-bis, il questore può disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati di cui al comma 1, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria, ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva.

Inoltre, con l'inserimento del comma 1-ter, si chiarisce che, in ogni caso, il divieto di accesso disposto dall'Autorità provinciale di pubblica sicurezza comprende anche il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali di pubblico trattenimento rispetto ai quali è stato interdetto l'accesso.

Le modifiche apportate ai numeri 2), 3) e 4) costituiscono un adeguamento di *drafting* normativo.

In ultimo, viene riformulato il comma 6, concernente la sanzione da comminarsi per le ipotesi di violazione del divieto di accesso prescrivendo che la pena ivi prevista debba essere applicata sia per la trasgressione del divieto di accesso (semplice e "aggravato") che per la violazione delle connesse prescrizioni; si prevede anche l'inasprimento del trattamento sanzionatorio (reclusione da sei mesi a due anni e multa da 8.000 a 20.000 euro).

L'articolo 12 prevede che l'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione, di cui all'art. 14, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269 ("Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù"), forma un elenco costantemente aggiornato dei siti web che, sulla base di elementi oggettivi, devono ritenersi utilizzati per l'effettuazione sulla rete internet di uno o più reati di cui al Titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, commessi mediante l'impiego di sistemi informatici o mezzi di comunicazione telematica ovvero utilizzando reti di telecomunicazione disponibili al pubblico. Il citato organo per la sicurezza delle telecomunicazioni, ferme restando le iniziative e le determinazioni dell'Autorità giudiziaria, su richiesta della Direzione centrale dei Servizi antidroga del Dipartimento della pubblica sicurezza, inserisce nel citato elenco, costantemente aggiornato, i siti web utilizzati per la commissione di uno o più reati previsti dal Titolo VIII del predetto d.P.R. 309/1990, notificandolo ai fornitori di connettività alla rete internet (cd. *provider*) così da impedirne l'accesso ai suindicati siti *web*.

A garanzia dell'obbligo, gravante sui predetti fornitori di rete, di inibire entro sette giorni l'accesso ai siti segnalati dai competenti organi di polizia, come previsto dal **comma 2**, è posta una sanzione amministrativa pecuniaria, alla cui irrogazione provvede il Ministero dello sviluppo economico, tramite gli Ispettorati Territoriali, trattandosi di operatori del settore dei servizi di comunicazione elettronica (**comma 3**).

Si stabilisce, infine, al **comma 4**, che i proventi derivanti dalle predette sanzioni siano riassegnati in egual misura al Ministero dell'interno e al Ministero dello sviluppo economico, per essere destinati al finanziamento delle spese connesse all'acquisizione dei beni e dei servizi necessari all'attuazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi 1 e 3.

L'articolo 13 reca modifiche urgenti alla disciplina sul Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale che, nei quattro anni del suo mandato, ha esercitato i suoi compiti in conformità alle prescrizioni normative sovranazionali che regolano gli organismi di prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti adottando innumerevoli misure effettive di prevenzione finalizzate a migliorare la condizione delle persone private della libertà personale.

L'Istituzione, peraltro, è stata impegnata, parallelamente allo svolgimento delle sue funzioni di organo di vigilanza e di garanzia, anche nella organizzazione dell'Ufficio e nella sua progressiva implementazione, secondo quanto previsto originariamente dal decreto del Ministro della giustizia 11 marzo 2015 n.13 e successivamente dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n.89 (GU n.193 del 19.08.2019).

Nel particolare momento di crisi socio-sanitaria in atto, destinata ad incidere negativamente anche sulla condizione delle persone private della libertà personale, appare necessario intervenire con modifiche urgenti alla suddetta disciplina al fine di definire il ruolo del Garante nel quadro normativo nazionale, di rendere più efficace l'esercizio del mandato assegnato dalla legge e di conservare nel tempo l'esperienza maturata dall'attuale collegio e dalla struttura di cui esso si avvale.

Si interviene pertanto ad integrare la disciplina contenuta nell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 nel senso di:

- rimodulare la denominazione del Garante nazionale per renderla coerente alla pluralità dei compiti svolti;
- ridefinire sul piano normativo primario il ruolo di *meccanismo nazionale di prevenzione* ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002;
- consentire espressamente al Garante nazionale di delegare i garanti territoriali, in specifiche circostanze e per un tempo limitato, per lo svolgimento dei compiti assegnati dalla legge allo stesso Garante nazionale;
- prorogare di due anni il mandato del collegio attualmente in carica.

In particolare la modifica della denominazione del garante nazionale avviene prevedendo l'espunzione del riferimento alle persone detenute (**comma 1, lettera a**)). Va osservato infatti che la ricomprensione nel mandato istituzionale 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. E' questo dato fattuale che impone oggi 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'.

Va inoltre sancita (**comma 1, lettera b**)) 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* (GU n.270 del 19-11-2012). Si integra in tal senso la legge istitutiva della stessa autorità di garanzia.

Quanto alla necessità di intervenire sulla stessa funzionalità del Garante nazionale, va osservato che l'ampiezza delle aree di competenza dell'esercizio del mandato istituzionale e l'articolazione di ognuna di esse sul territorio nazionale, comporta altresì la necessità che sia data facoltà all'organo di garanzia nazionale di adempiere alle sue funzioni anche attraverso gli organi della rete dei garanti

territoriali, investendoli con delega, comunque specifica, non generalizzata e limitata nel tempo, per lo svolgimento di determinati compiti anche oltre le attribuzioni assegnati dai rispetti atti istitutivi (**comma 1, lettera c**)).

E' da ultimo prevista una proroga di due anni del mandato dell'attuale Garante nazionale (**comma 2**). La modifica, introduttiva di una deroga *ad hoc*, è fondata su due motivazioni concorrenti: l'una connessa alla natura fondativa del primo insediamento dell'istituzione, l'altra dettata dalla contingenza delle esigenze conseguenti alla pandemia del Covid-19 che ha segnato la prima metà dell'anno in corso.

Dall'atto del proprio insediamento, avvenuto nei primi mesi del 2016, il Collegio del Garante nazionale è stato impegnato, parallelamente all'ordinario svolgimento delle funzioni istituzionali, a costruire l'Ufficio dell'organo di vigilanza, ricercando e acquisendo alle proprie dipendenze le risorse umane necessarie e compiendo tutte le attività, anche di ordine materiale, indispensabili al suo funzionamento. Tale rilevante quanto indispensabile impegno ha consentito di acquisire un patrimonio umano e materiale prezioso per lo svolgimento del mandato istituzionale.

Inoltre, l'emergenza della pandemia da Covid-19 e le note conseguenze sul piano della libera circolazione delle persone sul territorio nazionale, oltre che di quello del mantenimento dell'ordinaria attività lavorativa, non ha determinato la sospensione dell'attività del Garante nazionale che ha mantenuto inalterate le sue funzioni di vigilanza nella situazione eccezionale data ed ha acquisito ulteriori competenze operative che pare opportuno valorizzare in un arco temporale più lungo garantito da un tempo contenuto di proroga.

L'articolo 14 reca la clausola di invarianza finanziaria. Al **comma 1**, è previsto che le amministrazioni interessate provvedano all'attuazione delle attività previste dal decreto senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Il **comma 2**, prevede, al fine di garantire l'invarianza della spesa di cui al comma 1, che l'eventuale rideterminazione del numero dei posti a disposizione nell'ambito del Sistema di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, sia disposta d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alla conseguente verifica della necessaria sussistenza delle disponibilità finanziarie a legislazione vigente. Infine, il **comma 3** prevede che l'invarianza della spesa sia assicurata, ove necessario, anche mediante variazioni compensative tra gli stanziamenti dei capitoli di bilancio iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nell'ambito del pertinente Programma relativo alle spese per la gestione dei flussi migratori di cui all'U.d.V. 5.1, da adottare con le ordinarie procedure contabili previste a legislazione vigente.

L'articolo 15 introduce disposizioni transitorie dirette a prevenire le incertezze interpretative sull'applicabilità del nuovo assetto normativo ai procedimenti in corso.

Il **comma 1** si riferisce a norme che possono incidere sull'esatta determinazione dell'attuale posizione giuridica dei cittadini stranieri.

La previsione della loro immediata applicabilità ai procedimenti in corso, sia nella fase amministrativa che giurisdizionale, previene la duplicazione dei procedimenti amministrativi ed e di eventuali contenziosi, evitando la presentazione di nuove istanze, domande o ricorsi.

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 348, comma secondo del codice di procedura civile, è opportuno

prevedere, invece, che le nuove disposizioni non trovino applicazione, considerato il limitato oggetto di questo tipo di procedimenti.

La disposizione transitoria di cui al **comma 2** si riferisce all'articolo 2 del decreto-legge che apporta modifiche ad alcune procedure speciali che si svolgono avanti alle Commissioni territoriali, e introduce specifiche garanzie per alcune categorie di soggetti vulnerabili, tra i quali i minori non accompagnati, oltre a prevedere specifiche garanzie per l'esame preliminare delle domande reiterate.

L'articolo 16 disciplina l'entrata in vigore del decreto.