

# dossier

9 novembre 2018

## Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica

---

D.L. 113/2018 - A.C. 1346

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 66/2



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-3855 - [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) -  @CD\_istituzioni

Dipartimento Giustizia

Tel. 06 6760-9148 - [st\\_giustizia@camera.it](mailto:st_giustizia@camera.it) -  @CD\_giustizia

Progetti di legge n. 40/2

SERVIZIO BIBLIOTECA

Tel. 06 6760-3805 - [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

SEGRETERIA GENERALE – *Ufficio Rapporti con l'Unione europea*

Tel. 066760-2145 – [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

D18113B



## INDICE

▪ Articolo 1 del disegno di legge di conversione ( <i>Conversione del decreto-legge e delega al Governo per il riordino dei ruoli del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate</i> ).....	3
▪ Articolo 1, comma 1; comma 2, lett. a); comma 4; commi da 6 a 9 ( <i>Abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo per esigenze di carattere umanitario</i> ) .....	7
▪ Articolo 1, comma 2, lettera b); commi da 3 a 5 ( <i>Impugnazione dei provvedimenti di diniego della "protezione speciale"</i> ) .....	52
▪ Articolo 2 ( <i>Prolungamento della durata massima del trattenimento dello straniero nei Centri di permanenza per il rimpatrio e disposizioni per la realizzazione dei medesimi Centri</i> ).....	56
▪ Articolo 3 ( <i>Trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo</i> ).....	61
▪ Articolo 4 ( <i>Modalità di esecuzione dell'espulsione</i> ) .....	66
▪ Articolo 5 ( <i>Divieto di reingresso</i> ) .....	70
▪ Articolo 5-bis ( <i>Respingimento dello straniero disposto dal questore</i> ).....	72
▪ Articolo 6 ( <i>Imputazione di risorse per i rimpatri</i> ) .....	74
▪ Articolo 6-bis ( <i>Lavoro dei familiari del personale diplomatico-consolare straniero</i> ) .....	77
▪ Articolo 7 ( <i>Diniego e revoca della protezione internazionale</i> ) .....	79
▪ Articolo 7-bis ( <i>Disposizioni in materia di Paesi di origine sicuri e manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale</i> ).....	82
▪ Articolo 8 ( <i>Cessazione della protezione internazionale per volontario ristabilimento nel Paese di origine</i> ) .....	90
▪ Articolo 9 ( <i>Domanda di protezione internazionale reiterata e domanda presentata alla frontiera</i> ) .....	94
▪ Articolo 10 ( <i>Procedimento immediato innanzi alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale</i> ).....	101
▪ Articolo 11 ( <i>Istituzione di sezioni dell'Unità di Dublino</i> ) .....	110
▪ Articolo 12 ( <i>Accoglienza dei richiedenti asilo</i> ) .....	112
▪ Articolo 12-bis ( <i>Monitoraggio dei flussi migratori</i> ) .....	124
▪ Articolo 12-ter ( <i>Obblighi di trasparenza per le cooperative sociali che svolgono attività a favore di stranieri</i> ) .....	125
▪ Articolo 13 ( <i>Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica</i> ) .....	126
▪ Articolo 14 ( <i>Acquisizione e revoca della cittadinanza</i> ) .....	130
▪ Articolo 15, comma 01 ( <i>Attribuzione all'Avvocatura dello Stato</i> ) .....	

<i>delle funzioni di agente del Governo presso la CEDU)</i> .....	142
▪ <i>Articolo 15, commi 1 e 2 (Gratuito patrocinio)</i> .....	143
▪ <i>Articolo 15, comma 1-bis (Processo amministrativo telematico)</i> .....	145
▪ <i>Articolo 15-bis (Obblighi di comunicazione a favore del procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni)</i> .....	146
▪ <i>Articolo 16 (Braccialetti elettronici)</i> .....	151
▪ <i>Articolo 17 (Prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione del terrorismo)</i> .....	153
▪ <i>Articolo 18 (Accesso al CED interforze da parte del personale della polizia municipale)</i> .....	156
▪ <i>Articolo 19 (Sperimentazione di armi ad impulsi elettrici da parte delle Polizie municipali)</i> .....	159
▪ <i>Articolo 19-bis (Obbligo per locatori con contratti di durata inferiore a trenta giorni)</i> .....	163
▪ <i>Articolo 19-ter (Dotazioni della polizia municipale)</i> .....	164
▪ <i>Articolo 20 (Estensione dell'applicazione del DASPO)</i> .....	166
▪ <i>Articolo 20-bis (Incremento del contributo delle società sportive calcistiche per il mantenimento dell'ordine pubblico)</i> .....	170
▪ <i>Articolo 21 (Estensione dell'ambito di applicazione del DASPO urbano)</i> .....	171
▪ <i>Articolo 21-bis (Accordi per misure di prevenzione nei pubblici esercizi a fini di sicurezza pubblica)</i> .....	175
▪ <i>Articolo 21-ter (Sanzioni in caso di inottemperanza al divieto di accesso in specifiche aree urbane)</i> .....	177
▪ <i>Articolo 21-quater (Introduzione del delitto di esercizio molesto dell'accattonaggio)</i> .....	179
▪ <i>Articolo 21-quinquies (Modifiche alla disciplina sull'accattonaggio dei minori)</i> .....	181
▪ <i>Articolo 21-sexies (Disposizioni in materia di parcheggiatori abusivi)</i> .....	183
▪ <i>Articolo 22 (Potenziamento degli apparati tecnico-logistici del Ministero dell'interno)</i> .....	185
▪ <i>Articolo 22-bis (Misure per il potenziamento e la sicurezza delle strutture penitenziarie)</i> .....	189
▪ <i>Articolo 23 (Blocco stradale)</i> .....	190
▪ <i>Articolo 23-bis (Modifiche al codice della strada)</i> .....	192
▪ <i>Articolo 24 (Modifiche al codice antimafia)</i> .....	199
▪ <i>Articolo 25 (Sanzioni in materia di subappalti illeciti)</i> .....	202
▪ <i>Articolo 26 (Monitoraggio dei cantieri)</i> .....	204
▪ <i>Articolo 26-bis (Piano di emergenza interno per gli impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti)</i> .....	205

▪ Articolo 27 ( <i>Disposizioni per migliorare la circolarità informativa</i> ).....	208
▪ Articolo 28 ( <i>Modifiche all'articolo 143 del Testo unico degli enti locali</i> ).....	209
▪ Articolo 29 ( <i>Incremento delle risorse per le commissioni incaricate di gestire enti sciolti per mafia</i> ) .....	214
▪ Articolo 29-bis ( <i>Circolazione di veicoli immatricolati all'estero</i> ).....	216
▪ Articolo 30 ( <i>Modifiche al reato di invasione di terreni o edifici</i> ).....	219
▪ Articolo 31 ( <i>Ammissibilità delle intercettazioni in relazione al reato di invasione di terreni o edifici</i> ).....	221
▪ Articolo 31-bis ( <i>Divieto di esecuzione degli arresti domiciliari in immobili occupati</i> ).....	223
▪ Articolo 31-ter ( <i>Occupazioni arbitrarie di immobili</i> ).....	225
▪ Articolo 32 ( <i>Disposizioni per la riorganizzazione dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno</i> ).....	230
▪ Articolo 32-bis ( <i>Nucleo per la composizione delle Commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti mafiosi</i> ) .....	234
▪ Articolo 32-ter ( <i>Presidente della Commissione per la progressione in carriera del personale della carriera prefettizia</i> ).....	236
▪ Articolo 32-quater ( <i>Disposizioni in materia di tecnologia 5G</i> ).....	238
▪ Articolo 32-quinquies ( <i>Riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione</i> ) .....	242
▪ Articolo 32-sexies ( <i>Centro alti studi del Ministero dell'interno</i> ).....	243
▪ Articolo 33 ( <i>Norme in materia di pagamento dei compensi per lavoro straordinario delle Forze di polizia</i> ).....	244
▪ Articolo 34 ( <i>Incremento richiamo personale volontario del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco</i> ) .....	246
▪ Articolo 35 ( <i>Disposizioni in materia di riordino dei ruoli del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate</i> ).....	248
▪ Articolo 35-bis ( <i>Assunzioni a tempo indeterminato di personale della polizia municipale</i> ).....	253
▪ Articolo 35-ter ( <i>Modifiche all'articolo 50 del Testo unico degli enti locali</i> ).....	256
▪ Articolo 35-quater ( <i>Fondo per la sicurezza urbana</i> ).....	258
▪ Articolo 35-quinquies ( <i>Videosorveglianza</i> ) .....	259
▪ Articolo 35-sexies ( <i>Utilizzo di droni da parte delle Forze di polizia</i> ).....	260
▪ Articolo 36 ( <i>Razionalizzazione delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati</i> ) .....	262
▪ Articolo 36-bis ( <i>Iscrizione di provvedimenti al Registro delle imprese</i> ).....	272

▪ Articolo 37 ( <i>Organizzazione e organico dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata</i> ).....	274
▪ Articolo 37-bis.....	277
▪ ( <i>Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati</i> ).....	277
▪ Articolo 38 ( <i>Deroga alle regole sul contenimento della spesa degli enti pubblici</i> ).....	278
▪ Articolo 38-bis ( <i>Disposizioni a sostegno delle vittime delle attività di estorsione e dell'usura</i> ).....	280
▪ Articolo 39 ( <i>Copertura finanziaria</i> ).....	292
▪ Articolo 40 ( <i>Entrata in vigore</i> ).....	294

**Articolo 1 del disegno di legge di conversione**  
*(Conversione del decreto-legge e delega al Governo per il riordino dei ruoli del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate)*

L'**articolo 1 del disegno di legge di conversione** reca (comma 1) la consueta clausola in base alla quale il decreto-legge è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla legge di conversione. Reca inoltre (comma 6) la formula di entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Nel corso dell'esame al Senato sono stati inoltre approvati i nuovi commi da 2 a 5 con cui si **delega** il Governo all'adozione – entro il **30 settembre 2019** - di **decreti legislativi integrativi e correttivi** in materia di riordino dei **ruoli delle Forze armate e delle Forze di polizia** nei limiti delle risorse del fondo di cui all'articolo 35 del decreto-legge in esame. L'articolo 35 istituisce infatti un Fondo in cui confluiscono le autorizzazioni di spesa già previste per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale e delle Forze di polizia e delle Forze armate e non utilizzate (una prima attuazione è stata compiuta con i decreti legislativi n. 94 e n. 95 del 2017), cui si aggiunge uno stanziamento pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2018. Si ricorda che il disegno di legge di bilancio 2019 (C. 1334, art. 36) dispone inoltre un incremento di 70 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2020, del medesimo fondo di cui all'articolo 35.

Più nel dettaglio, l'articolo 1, **commi da 2 a 5**, del disegno di legge di conversione **delega il Governo** ad adottare – entro il **30 settembre 2019**, nei limiti delle risorse del fondo di cui all'articolo 35 del decreto-legge in esame (si veda *scheda art. 35*) – uno o più decreti legislativi:

a) integrativi della normativa vigente in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle **Forze armate** nonché correttivi delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 94 del 2017, sulla base dei principi e criteri direttivi dettati dall'art. 1, comma 5, secondo periodo della legge 244 del 2012.

Per quanto riguarda il contenuto del decreto legislativo n. 94 del 2017, recante Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle **Forze armate**, adottato in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 244 del 2012, si rinvia al commento dell'articolo 35 del presente provvedimento.



Per quanto concerne, invece, i principi e criteri direttivi che dovranno essere rispettati in sede di adozione dei decreti legislativi previsti dall'emendamento in esame si ricorda che l'art. 1, comma 5, della legge 244 del 2012 richiama a sua volta i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), della legge n. 124 del 2015). I principi e criteri direttivi dettati da tale disposizione dispongono, in particolare: la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i principi di specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dettati dall'art. 19 della legge n. 183 del 2010.

*b)* integrativi della normativa vigente in materia di revisione dei ruoli del personale delle **Forze di polizia** nonché correttivi delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 95 del 2017, sulla base dei principi e criteri direttivi dettati dall'art. 8, comma 1, lettera *a*), n. 1) della legge n. 124 del 2015. Si precisa inoltre che la rideterminazione delle dotazioni organiche complessive delle Forze di polizia, ivi prevista, è attuata in ragione delle nuove esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione, ferme restando le facoltà assunzionali previste dal 1° gennaio 2019.

Per quanto concerne i principi e criteri direttivi dettati dall'art. 8, comma 1, lett. a), n. 1) cfr. precedente lettera a). Si ricorda inoltre che per le Forze di polizia è stato adottato – in attuazione della delega legislativa recata dall'art. 8 della legge n. 124/2015 - il d.lgs. 29 maggio 2017 n. 95, richiamato nel testo della disposizione, in materia di riordino delle forze di polizia, entrato in vigore il 7 luglio 2017. Successivamente è stato adottato uno schema di decreto legislativo correttivo ed integrativo del d.lgs. 95/2017 su cui le competenti Commissioni parlamentari del Senato e della Camera hanno espresso [un parere favorevole con osservazioni, sullo schema di decreto correttivo \(A.G. 35\)](#), rispettivamente, nelle sedute del 25 e del 26 settembre 2018.

Nella [relazione tecnica](#) allegata al citato schema di decreto legislativo correttivo per le Forze di polizia ([A.G. 35](#), ora decreto legislativo n. 126 del 2018) si evidenziava peraltro che “considerato che a legislazione vigente non è prevista analoga facoltà per lo speculare decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94, recante

Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, lo schema di decreto in esame contiene disposizioni in linea con il principio di equiordinazione degli ordinamenti delle Forze armate e delle Forze di polizia”. Nel rispetto del predetto principio, in tale testo vengono apportate correzioni e integrazioni di carattere formale e sistematico, nonché quelle idonee ad intervenire parzialmente sulle criticità applicative emerse nella fase di prima attuazione del complesso intervento normativa di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, rinviando ad una fase successiva altri necessari interventi, che potranno essere coperti finanziariamente anche con gran parte delle predette risorse disponibili per la revisione dei ruoli delle Forze di polizia”.

Fermo restando il principio del mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia, viene precisato che la rideterminazione delle dotazioni organiche complessive delle Forze di polizia è attuata in ragione delle nuove esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della del provvedimento in esame, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla data del 1° gennaio 2019.

Per quanto riguarda la procedura di adozione dei decreti legislativi in esame, viene richiamata la **procedura prevista dall’articolo 8, comma 5**, della legge 124 del 2015 (che ha delegato il Governo al riordino dei ruoli del personale delle Forze di polizia).

In base al suddetto comma 5:

- i decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere della **Conferenza unificata** e del parere del **Consiglio di Stato**, che sono resi entro **45 giorni** dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere;
- gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle **Commissioni parlamentari competenti** per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di **60 giorni** dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. E' prevista inoltre una norma di “scorrimento” del termine di delega nel caso in cui il termine previsto per il parere cada nei 30 giorni che precedono la scadenza del termine o successivamente: in questo caso la scadenza del termine di delega è prorogata di 90 giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con

eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di 10 giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.

Si prevede infine che agli eventuali oneri finanziari si provvede nei limiti delle risorse del fondo di cui all'articolo 35 del decreto-legge in esame. L'articolo 35 istituisce infatti un **Fondo** (si veda *scheda articolo 35*) in cui confluiscono le autorizzazioni di spesa già previste per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale e delle Forze di polizia e delle Forze armate e non utilizzate (una prima attuazione è stata compiuta con i decreti legislativi n. 94 e n. 95 del 2017), cui si aggiunge uno stanziamento pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2018.

Il disegno di legge di bilancio 2019 (C. 1334, art. 36) dispone inoltre un incremento di 70 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2020, del medesimo fondo di cui all'articolo 35.

**Articolo 1, comma 1; comma 2, lett. a); comma 4; commi da 6 a 9**  
***(Abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari***  
***e disciplina di casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo***  
***per esigenze di carattere umanitario)***

Il decreto-legge si articola in tre Titoli (cui si aggiunge un quarto, recante disposizioni finanziarie e finali) in materia rispettivamente di:

- immigrazione;
- sicurezza pubblica;
- organizzazione dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno e dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata.

Il **Titolo I** reca "Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione".

L'**articolo 1** reca l'**abrogazione dell'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari**, previsto dal Testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998, articolo 5, comma 6).

La corrispettiva tutela sostanziale si prevede permanga per **alcune fattispecie di permessi di soggiorno "speciali"**.

Alcune di esse - per vittime di **violenza o grave sfruttamento**, di **violenza domestica**, di **particolare sfruttamento lavorativo** - sono già previste dal Testo unico dell'immigrazione (rispettivamente all'articolo 18, articolo 18-*bis* ed articolo 22, comma 12-*quater*). In parte ricevono qui una ridefinizione.

Altre fattispecie (per le quali non sarebbe comunque possibile il rimpatrio, posti i principi fondamentali dell'ordinamento italiano e internazionale) non erano puntualmente disciplinate dal Testo unico (trovando semmai applicazione nelle prassi delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) e ricevono ora una tipizzazione e disciplina. Sono: **condizioni di salute di eccezionale gravità**; situazioni contingenti di **calamità naturale nel Paese di origine** che impediscono temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza (così, rispettivamente, i novelli articolo 19, comma 2, lettera *d-bis*) ed articolo 20-*bis*, che vengono introdotti nel Testo unico dell'immigrazione).

È altresì introdotto un permesso di soggiorno **per atti di particolare valore civile** (mediante l'inserimento di un articolo 42-*bis* entro il Testo unico dell'immigrazione).

Infine sono poste disposizioni circa le **controversie** relative al rilascio dei permessi 'speciali' sopra ricordati, quanto a giudice competente e procedimento di trattazione delle impugnazioni.

La relazione illustrativa che correda il disegno di legge di conversione motiva tale impianto di disposizioni quale risposta ad un andamento per così dire 'inflattivo' nel rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari (a seguito di deliberazioni delle Commissioni territoriali o pronunzie dell'autorità giudiziaria avverso le loro decisioni di rigetto).

Prima di illustrare le singole disposizioni dell'articolo 1 del decreto-legge, può valere riportare alcuni dati.

L'Ufficio statistico dell'Unione europea (EUROSTAT) rende periodici rapporti sulla protezione accordata dagli Stati membri dell'Unione ai richiedenti asilo. Da un rapporto del 19 aprile 2018 (*Eu Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017*) si ricavano i dati relativi al complessivo 2017.

Nel 2017 i Paesi di maggiore provenienza dei riceventi protezione dal complesso degli Stati membri dell'Unione europea sono stati Siria, Afghanistan, Iraq.

Per l'Italia, sono stati Nigeria, Pakistan, Bangladesh, Gambia.

Nel 2017 il numero di riceventi protezione più elevato è stato in Germania (325.400 unità, oltre il 60 per cento del complessivo numero europeo), seguita da Francia (40.600), Italia (35.100), Austria (34.000) e Svezia (31.200).

Del complessivo numero di riceventi protezione (538.120), il 14 per cento (77.500) l'ha ottenuta per ragioni umanitarie - protezione dunque resa sulla base di normative nazionali, giacché si tratta di fattispecie distinta da quella della protezione internazionale, la quale (soltanto) è definita dalla normativa dell'Unione europea.

Questi i dati relativi al 2017:



## Decisioni positive su richieste di asilo nel 2017

	Decisioni positive*					Rifugiati rimpatriati
	Numero totale		Di cui:			
	Numero	Per milioni di popolazione**	Status di rifugiati	Protezione sussidiaria	<u>Ragioni umanitarie</u>	
<b>UE</b>	<b>53.812</b>	<b>1.050</b>	<b>271.630</b>	<b>188.960</b>	<b>77</b>	<b>23.925</b>
Belgio	12.895	1.135	9.945	2.950	-	1.310
Bulgaria	1.705	2	8	90	-	0
Repubblica Ceca	1	1	2	12	5	0
Danimarca	2.750	4	1.525	1.180	4	5
Germania	325.370	3.945	154.485	120.465	50.420	3.015
Estonia	9	7	5	45	0	2
Irlanda	7	1	6	45	7	2
Grecia	12.015	1.115	9.925	1.130	9	0
Spagna	4.700	1	6	4.090	5	1.490
Francia	40.575	6	24.405	16.170	-	2.620
Croazia	1	4	1	30	0	4
Italia	35.130	5	6.275	8.835	20.015	1.515
Cipro	1.300	1.520	2	1.065	0	0
Lettonia	2	1	4	23	-	4
Lituania	2	1	2	20	0	0
Lussemburgo	1.130	1.915	1.085	45	-	1
Ungheria	1.290	1	1	1.110	7	0
Malta	8	1.770	1	61	1	1
Paesi Bassi	9.090	5	3.505	4.820	7	2.265
Austria	33.925	3.865	24.320	8.805	8	3
Polonia	5	1	1	37	4	0
Portogallo	5	5	1	38	-	0
Romania	1.330	7	8	45	0	4
Slovenia	1	7	1	15	-	0
Slovacchia	6	1	0	20	4	0
Finlandia	4.255	7	2.935	84	4	1.090
Svezia	31.235	3.125	15.215	13.595	2.425	3.410
Regno Unito	15.645	2	13.640	62	1.385	6.210
Islanda	1	3	8	35	5	4
Liechtenstein	2	6	1	5	0	0
Norvegia	5	1.000	3.980	23	1.055	2.815
Svizzera	14.785	1.755	6.355	1.085	7.345	6

I dati sono arrotondati con un'approssimazione di cinque unità. Per questo motivo, i totali potrebbero non tornare e 0 significa che due o meno decisioni sono state registrate nel periodo in questione.

- Non applicabile

\* Decisioni di prima istanza e definitive oggetto di appello

\*\* Fa riferimento alla popolazione residente al 1° gennaio 2017.

## Le percentuali di riconoscimento nel 2017

	Decisioni di primo grado				Decisioni finali in appello			
	Numero totale	Positive	Percentuale di riconoscimento*		Numero totale	Positive	Percentuale di riconoscimento *	
			Totale	Rifugiati & stato di protezione sussidiaria			Totale	Rifugiati & stato di protezione sussidiaria
<b>UE</b>	<b>973.330</b>	<b>442.88</b>	<b>46%</b>	<b>39%</b>	<b>266.70</b>	<b>95.240</b>	<b>36%</b>	<b>30%</b>
<b>Belgio</b>	24.045	12.585	52%	52%	5.065	310	6%	6%
<b>Bulgaria</b>	4.740	1.695	36%	36%	20	10	48%	48%
<b>Repubblica</b>	1.190	145	12%	12%	395	0	1%	1%
<b>Danimarca</b>	6.875	2.365	34%	34%	2.055	385	19%	19%
<b>Germania</b>	524.185	261.62	50%	42%	158.08	63.750	40%	34%
<b>Estonia</b>	155	95	61%	61%	40	0	0%	0%
<b>Irlanda</b>	805	715	89%	80%	10	10	80%	80%
<b>Grecia</b>	24.510	10.455	43%	43%	9.545	1.560	16%	6%
<b>Spagna</b>	13.345	4.670	35%	35%	620	30	5%	4%
<b>Francia</b>	110.945	32.565	29%	29%	33.230	8.005	24%	24%
<b>Croazia</b>	475	150	31%	31%	95	20	20%	20%
<b>Italia</b>	78.235	31.795	41%	16%	12.590	3.335	26%	23%
<b>Cipro</b>	2.450	1.245	51%	51%	355	55	15%	15%
<b>Lettonia</b>	360	265	74%	74%	45	5	14%	14%
<b>Lituania</b>	370	285	78%	78%	40	5	18%	18%
<b>Lussemburg</b>	1.715	1.125	66%	66%	315	5	1%	1%
<b>Ungheria</b>	4.170	1.290	31%	29%	0	0	:	:
<b>Malta</b>	1.110	760	69%	68%	395	50	13%	13%
<b>Paesi Bassi</b>	15.945	7.810	49%	45%	2.180	1.280	59%	53%
<b>Austria</b>	56.285	30.000	53%	52%	6.960	3.925	56%	52%
<b>Polonia</b>	2.060	510	25%	24%	1.770	50	3%	2%
<b>Portogallo</b>	955	500	52%	52%	0	0	:	:
<b>Romania</b>	2.065	1.245	60%	60%	185	85	45%	45%
<b>Slovenia</b>	240	150	63%	63%	40	0	0%	0%
<b>Slovacchia</b>	90	60	68%	25%	10	0	0%	0%
<b>Finlandia</b>	7.180	3.430	48%	42%	1.260	825	65%	58%
<b>Svezia</b>	61.065	26.775	44%	42%	18.915	4.460	24%	17%
<b>Regno Unito</b>	27.770	8.560	31%	28%	12.470	7.085	57%	52%
<b>Islanda</b>	390	70	18%	17%	505	55	11%	11%

	Decisioni di primo grado				Decisioni finali in appello			
	Numero totale	Positive	Percentuale di riconoscimento*		Numero totale	Positive	Percentuale di riconoscimento *	
			Totale	Rifugiati & stato di protezione sussidiaria			Totale	Rifugiati & stato di protezione sussidiaria
<b>Liechtenstein</b>	40	25	55%	58%	5	0	14%	14%
<b>Norvegia</b>	6.700	4.770	71%	59%	4.730	500	11%	5%
<b>Svizzera</b>	16.225	14.610	90%	45%	1.970	175	9%	7%

I dati sono arrotondati con un'approssimazione di cinque unità. Per questo motivo, i totali potrebbero non tornare e 0 significa che due o meno decisioni sono state registrate nel periodo di riferimento.

\* Il tasso di riconoscimento è la porzione di decisioni positive (in prima istanza o definitive in seguito ad appello) sul numero totale di decisioni in un dato stadio. In questo calcolo, è stato usato il numero esatto di decisioni invece che i dati arrotondati usati nella presente tabella. I tassi di riconoscimento per lo status umanitario non sono mostrati nella presente tabella, ma fanno parte del tasso totale di riconoscimento.

### Dati richiedenti asilo 2016 - 2017 (per Paesi di provenienza). Italia

	2016	2017	Variazione %
<b>Totale richiedenti</b>	<b>123.600</b>	<b>130.119</b>	<b>5%</b>
Nigeria	27.289	25.964	-5%
Bangladesh	6.818	12.731	87%
Pakistan	13.510	9.728	-28%
Gambia	9.040	9.085	0%
Senegal	7.723	8.680	12%
Costa D'Avorio	7.419	8.374	13%
Guinea	6.019	7.777	29%
Mali	6.438	7.757	20%
Ghana	5.018	5.575	11%
Eritrea	6.860	4.979	-27%
Ucraina	2.628	2.862	9%
Siria	1.590	2.270	43%
Somalia	2.404	2.055	-15%
Camerun	1.966	2.034	3%
Marocco	1.556	1.852	19%
Iraq	1.504	1.661	10%
El Salvador	1.087	1.407	29%
Sierra Leone	610	1.099	80%
Afghanistan	2.831	982	-65%
Guinea - Bissau	740	966	31%
Burkina Faso	850	962	13%
Egitto	776	829	7%
Togo	658	710	8%
Kosovo	362	631	74%
Georgia	196	550	181%
Venezuela	143	544	280%
Altri	7.565	8.055	6%



**Decisioni richiedenti asilo - 2016 e 2017. Italia**

<b>Esiti</b>	<b>2016</b>	<b>%</b>	<b>2017</b>	<b>%</b>
Rifugiati	4.808	5%	6.827	8%
Sussidiaria	12.873	14%	6.880	8%
Umanitaria	18.979	21%	20.166	25%
Diniego*	54.254	60%	46.992	58%
Altri esiti**	188	0%	662	1%
<b>Totali esaminati*</b>	<b>91.102</b>	<b>100%</b>	<b>81.527</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministero dell'interno

**Esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo**

\* (compresi negativo assente, inammissibilità, rigetto per irreperibilità)

\*\* (compresi rinuncia, ecc.)

### **LA PROTEZIONE PER MOTIVI UMANITARI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO (ANTECEDENTE IL DECRETO-LEGGE)**

La protezione per motivi umanitari - su cui il decreto-legge incide, sopprimendola quale istituto generale e mantenendone solo singole tipologie quale protezione "speciale" riconducibile a movente umanitario - è istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno italiano.

La sua disciplina dunque non trova la fonte diretta in atti dell'Unione europea o pattizi internazionali (l'articolo 6, par. 4, della direttiva 115/2008/UE prevede la possibilità - non l'obbligo - per gli Stati membri di ampliare l'ambito delle forme di protezione tipiche sino ad estenderlo ai motivi "umanitari", "caritatevoli" o "di altra natura", rilasciando un permesso di soggiorno autonomo o altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno sia irregolare).

Per comodità espositiva, essa può essere distinta in due fattispecie.

Vi è una protezione per motivi umanitari 'esterna' alla procedura di asilo. Ha il suo fondamento nell'articolo 5, comma 6 del Testo unico sull'immigrazione, il decreto legislativo n. 286 del 1998 (si intende, nel testo antecedente il decreto-legge in esame).

Vi è una protezione per motivi umanitari 'interna' alla procedura di asilo. Ha il suo fondamento nell'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25 del 2008.

La prima - la protezione umanitaria 'esterna' alla procedura di asilo - si ha allorché ricorrano "*seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*" (nel testo antecedente il decreto-legge in esame). - sicché il permesso di soggiorno non è rifiutabile né revocabile. È così rilasciato (dal questore) un "permesso di soggiorno per motivi umanitari".

Il suo richiedente è (secondo orientamento giurisprudenziale) titolare di un diritto soggettivo, per questo riguardo. L'autorità amministrativa che rilascia quel permesso di soggiorno (come specifica una disposizione attuativa del Testo unico: articolo 11, comma 1, lettera *c-ter*) del d.P.R. n. 394 del 1999) lo accerta, acquisendo dall'interessato la documentazione riguardante i motivi della richiesta, correlati ad "oggettive e gravi situazioni personali che non consentono

l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale".

La seconda - la protezione umanitaria 'interna' alla procedura di asilo - si ha allorché una domanda di protezione internazionale, avanzata da un richiedente, non possa essere accolta (per mancanza dei presupposti) dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, e tuttavia questa ravvisi "*possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario*" (come recita l'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25 del 2008, nel testo antecedente il decreto-legge in esame).

La Commissione in tal caso trasmette gli atti al questore, il quale è tenuto (secondo l'orientamento giurisprudenziale) a rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Nell'uno come nell'altro caso, devono ricorrere "seri" o "gravi" motivi di carattere umanitario (rilevati nel primo caso dal questore direttamente, nel secondo caso dalla Commissione in modo vincolante per il questore).

Un indice della presenza di quei motivi è dato dall'applicabilità del divieto di *refoulement*, che l'articolo 19, comma 1 del Testo unico così definisce: "In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzioni per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione".

Pertanto, là dove si rilevi una situazione soggettiva afferente al divieto di espulsione e di respingimento e tuttavia non convogliabile entro la protezione internazionale (riconoscimento di status di rifugiato o protezione sussidiaria), si è entro la protezione per motivi umanitari.

Nel divieto di respingimento ed espulsione si concreta il principio di *non refoulement*: principio inderogabile sancito dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed altri patti internazionali.

Quel divieto si applica del pari qualora esistano "*fondati motivi*" per ritenere che rinviare una persona verso uno Stato importi "*che essa rischi di essere sottoposta a tortura*". Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Così recita l'articolo 19, comma 1.1 del Testo unico (comma introdotto dalla legge n. 110 del 2017).

Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. in ultimo Cass. Civ., sez I, 23/02/2018, n. 4455, da cui qui si cita testualmente), la protezione per motivi umanitari "costituisce una forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia". Essa è collocata in posizione di alternatività rispetto alle due misure tipiche di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria), potendo l'autorità amministrativa e giurisdizionale procedere alla valutazione della ricorrenza dei suoi presupposti soltanto subordinatamente all'accertamento negativo della sussistenza dei presupposti di quelle altre forme di protezione.

I "seri motivi" di carattere umanitario oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano (citato articolo 5, comma 6, del Testo unico dell'immigrazione), alla ricorrenza dei quali lo straniero risulta titolare di un diritto soggettivo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, "non vengono tipizzati o predeterminati, neppure in via esemplificativa, dal legislatore, cosicché costituiscono un catalogo aperto". Siffatti motivi sono "accomunati dal fine di tutelare situazioni di vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza qualificabile come umanitaria, cioè concernente diritti

umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale".

"Infine, la protezione umanitaria costituisce una delle possibili forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10 Cost., terzo comma), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito".

Secondo una recente ordinanza della Cassazione (Cass sez. VI-1, ord. N. 23720 del 2018), "la protezione umanitaria, quale misura atipica e residuale, copre situazioni da individuare caso per caso, in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento della tutela tipica ("status" di rifugiato o protezione sussidiaria), debba provvedersi all'accoglienza del richiedente che si trovi in situazione di vulnerabilità".

(Si rinvia ad un successivo riquadro per un riepilogo di alcuni orientamenti giurisprudenziali in materia di protezione umanitaria).

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari consente di accedere: all'attività lavorativa, alla formazione, al Servizio sanitario nazionale, ai centri di accoglienza e a misure di assistenza sociale previste per i richiedenti o titolari di protezione internazionale. Il Testo unico non prevede (suo articolo 28 e articolo 29, comma 10) il ricongiungimento familiare.

La durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari è correlata alle necessità che ne hanno consentito il rilascio: nella prassi amministrativa varia da 6 mesi a due anni. Ma se rilasciato all'esito della procedura di protezione internazionale, ha durata biennale (ai sensi di previsione dell'articolo 14, comma 4, del d.P.R., peraltro soppressa dall'articolo 1, comma 6 del decreto-legge - il quale di contro prevede per questa fattispecie una durata annuale, ai sensi del suo articolo 1, comma 2, lettera a): v. *infra* nella scheda di lettura).

Riprendendo l'esame dell'articolato del decreto-legge, l'**articolo 1**:

- ✓ abroga l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari;
- ✓ mantiene fattispecie eccezionali di temporanea tutela dello straniero per esigenze di carattere umanitario (tali che, comunque, non sarebbe consentito il rimpatrio, secondo l'ordinamento interno ed internazionale);
- ✓ mira ad enumerare e tipizzare siffatti permessi di soggiorno speciali;
- ✓ dispone in materia di controversie relative al rilascio dei permessi speciali sopra ricordati.

Siffatte previsioni sono dettate mediante un insieme molteplice di *novelle che si irradiano* negli atti (non solo di rango primario, si noti) che disciplinano la materia ossia:

- il decreto legislativo n. 286 del 1998 ("Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero");
- il decreto legislativo n. 25 del 2008 ("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")
- il decreto-legge n. 13 del 2017 ("Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale");
- il decreto legislativo n. 150 del 2011 ("Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione");
- il d.P.R. n. 394 del 1999 (regolamento di attuazione del citato Testo unico dell'immigrazione);
- il d.P.R. n. 21 del 2015 (regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale, attuativo del decreto legislativo n. 25 del 2008).

L'articolo 1, **comma 1** va ad incidere sul Testo unico dell'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998).

Di tale comma, la **lettera a)** novella - a fini di coordinamento normativo con le nuove previsioni introdotte, sopra accennate - le disposizioni relative all'**accordo di integrazione** che lo straniero deve sottoscrivere (quale condizione necessaria per il rilascio del permesso), contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno, impegnandosi a conseguire nel periodo di validità del permesso gli specifici obiettivi di integrazione.

La perdita integrale dei crediti (in cui l'accordo si articola) determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore, ad eccezione - recita l'articolo 4-*bis*, comma 2, terzo periodo del Testo unico - che per lo straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, "per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari", per motivi familiari, di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare.

Ebbene, la novella espunge la menzione della titolarità del permesso di soggiorno per richiesta di asilo nonché - conformemente alla generale soppressione dell'istituto - del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

In luogo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, la novella richiama il permesso concesso (dal questore) per i motivi di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1 del Testo unico, cui fa rinvio l'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25 del 2008 (quale novellato anch'esso, dal comma 2 del presente articolo del decreto-legge: v. *infra*).

In breve: sono i permessi per i casi per i quali operi il divieto di espulsione e di respingimento - giacché in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Né sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura (nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani).

Dei residui permessi di soggiorno per motivi riconducibili ad una forma di tutela per motivi umanitari, l'articolo 1 mira a fornire una enumerazione, che insieme le tipizzi e circoscriva.

Tale enumerazione emerge nella **lettera b)** del comma 1, la quale incide sull'articolo 5 (relativo appunto al permesso di soggiorno) del Testo unico dell'immigrazione.

Di questa lettera, i **numeri 1) e 3) sopprimono**, in quell'articolo del Testo unico, **la menzione del permesso di soggiorno "per motivi umanitari"**.

Ad essa sostituiscono l'enumerazione dei permessi speciali mantenuti od ora introdotti, per alcuni particolari motivi:

- ✓ per cure mediche;
- ✓ per motivi di protezione sociale ossia **per le vittime di violenza o di grave sfruttamento** con concreti pericoli per l'incolumità dello straniero (ai sensi dell'articolo 18 del Testo unico);
- ✓ **per le vittime di violenza domestica** - in presenza dunque di accertate situazioni di violenza o abuso e allorché emerga un concreto ed attuale pericolo per l'incolumità dello straniero, intendendosi per violenza domestica uno o più atti gravi ovvero non episodici di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa

residenza con la vittima (ai sensi dell'articolo 18-*bis* del Testo unico);

- ✓ per situazioni di contingente ed **eccezionale calamità**, la quale non consenta allo straniero il rientro e la permanenza nel Paese di provenienza in condizioni di sicurezza (ai sensi del novello articolo 20-*bis* del Testo unico);
- ✓ in casi di **particolare sfruttamento del lavoratore** straniero, il quale abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato contro il datore di lavoro (ai sensi dell'articolo 22, comma 12-*quater* del Testo unico);
- ✓ per **atti di particolare valore civile** (ai sensi del novello articolo 42-*bis* del Testo unico);
- ✓ per i casi di non accoglimento della domanda di protezione internazionale e al contempo di **non sottoponibilità dello straniero ad espulsione e respingimento** verso uno Stato in cui egli possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali (ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione) o ancora, verso un Stato per cui si abbiano fondati motivi di ritenere che egli rischi di esservi sottoposto a tortura (anche alla luce di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani) (ai sensi del novellato articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25 del 2008).

I permessi di soggiorno speciali sopra ricordati presentano una durata variamente modulata dal decreto-legge per le diverse tipologie (v. *infra*).

Solo entro il perimetro dei permessi di soggiorno così enumerati 'sopravvive' nell'impianto del decreto-legge una forma di tutela altra rispetto a quella propria della protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) ed alla protezione temporanea per rilevanti esigenze umanitarie (ai sensi dell'articolo 20 del Testo unico dell'immigrazione, la cui disciplina non viene toccata dal decreto-legge in esame: v. *infra* un apposito riquadro esplicativo).

Dall'attuazione delle disposizioni poste dal comma 1, lettera *b*), numero 1 - recante appunto l'enumerazione sopra ricordata di permessi di soggiorno speciali - non devono derivare nuovi o maggiori oneri di finanza pubblica, ai sensi della clausola di invarianza posta dal **comma 4**.

Ancora del comma 1, lettera *b*) del decreto-legge, il **numero 2** - oltre a **sopprimere la menzione nell'articolo 5, comma 6 del Testo unico, del permesso di soggiorno per motivi umanitari** - sopprime la previsione in quell'articolo che "**seri motivi in particolare di carattere umanitari o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato**

**italiano"** possano far venir meno la **facoltà di rifiuto o revoca** del permesso di soggiorno esercitata 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.

In tal modo viene meno l'ambito di discrezionalità nella valutazione dei "seri motivi", che la norma previgente attribuiva al questore.

La **lettera c)** riproduce la enumerazione dei permessi di soggiorno speciali sopra ricordati, all'interno delle disposizioni del Testo unico dell'immigrazione (v. suo articolo 9) relative al **permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**.

In particolare, siffatte disposizioni relative al soggiorno di lungo periodo non si applicano ai titolari dei permessi speciali (non più permesso di soggiorno per motivi umanitari).

La **lettera d)** riproduce la enumerazione dei permessi di soggiorno speciali sopra ricordati, all'interno delle disposizioni del Testo unico dell'immigrazione (v. suo articolo 10-*bis*) relative all'**ingresso e soggiorno illegale** dello straniero nello Stato italiano, delle correlative sanzioni, della sospensione del procedimento innanzi all'autorità giudiziaria in caso di presentazione di domanda di protezione e - in particolare - della pronuncia di **sentenza di non luogo a procedere** nel caso sia intervenuto il riconoscimento della protezione internazionale ovvero il rilascio appunto del permesso di soggiorno speciale.

La **lettera e)** dispone che il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale rilasciati alle **vittime di violenza o di grave sfruttamento** con concreti pericoli per la loro incolumità (ai sensi dell'articolo 18 del Testo unico) rechi la dicitura: "**casi speciali**".

Come le analoghe previsioni, introdotte per i permessi della enumerazione resa dal decreto-legge, è così posta in risalto una 'specialità' (e non ordinarietà) di tal genere di protezione.

La **lettera f)** reca analoga previsione, stavolta per le **vittime di violenza domestica** (articolo 18-*bis* del Testo unico).

Al contempo stabilisce la **durata di un anno** per tal tipo di permesso di soggiorno speciale.

La durata annuale di un permesso di soggiorno non è profilo marginale, dal momento che l'articolo 41 del Testo unico ad essa associa la equiparazione ai cittadini italiani ai fini delle provvidenze e prestazioni di assistenza sociale.

Peraltro la novella inserisce espressamente la previsione che il permesso di soggiorno speciale per le vittime di violenza domestica consenta

l'accesso ai servizi assistenziali ed allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico previsto per i servizi alle persone in cerca di lavoro (di cui all'articolo 4 del d.P.R. n. 442 del 2000) o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età.

Alla scadenza, il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio (qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi).

La **lettera g)** introduce una nuova fattispecie di **divieto di espulsione**.

Secondo il previgente articolo 19, comma 2 del Testo unico dell'immigrazione, l'espulsione non è consentita (salvo ricorrano motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato) nei confronti degli stranieri: *a)* minorenni (salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi); *b)* in possesso della carta di soggiorno; *c)* conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana; *d)* donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.

A tali casi la novella aggiunge quello degli stranieri che versino in **condizioni di salute di "particolare" gravità**, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un "rilevante" pregiudizio alla loro salute, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza.

Le modifiche approvate dal **Senato** nella prima lettura specificano che siffatta documentazione debba essere **rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale**. Hanno inoltre attenuato la disposizione originaria là dove essa faceva riferimento ad una "eccezionale" gravità delle condizioni di salute, tali da determinare un "irreparabile" pregiudizio alla salute.

Per questi malati gravi si prevede che il questore rilasci **un permesso di soggiorno per cure mediche** (valido solo nel territorio nazionale), per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistano le condizioni di salute di eccezionale gravità debitamente certificate.

La **lettera h)** introduce tra i permessi di soggiorno speciali il **permesso di soggiorno per calamità**.

È accordato allo straniero il cui rientro e permanenza nel Paese verso il quale dovrebbe fare ritorno non possa avvenire in condizioni di sicurezza, versando quel Paese in una situazione di **contingente ed eccezionale calamità**.

Esso è rilasciato da questore per la durata di **sei mesi**; è valido solo nel territorio nazionale; consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.



Modifica approvata dal **Senato nella prima lettura** ha introdotto la previsione della **rinnovabilità di tale permesso, per ulteriori sei mesi, in caso di persistenza della eccezionale calamità**.

Tali previsioni sono formulate introducendo un apposito articolo 20-*bis* entro il Testo unico dell'immigrazione.

La **lettera i)** concerne il permesso di soggiorno (previsto dall'articolo 22, comma 12-*quater* del Testo unico) accordato al **lavoratore straniero oggetto di particolare sfruttamento**, il quale denunci il datore di lavoro e cooperi al procedimento penale.

La novella declina la specialità anche di tale tipo permesso (che viene a recare anch'esso la dicitura: "casi speciali").

E viene ad esplicitare che siffatto permesso consente lo svolgimento di attività lavorativa. Alla scadenza esso può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo.

La **lettera l)** riproduce la enumerazione dei permessi di soggiorno speciali sopra ricordati, all'interno delle disposizioni del Testo unico dell'immigrazione (v. suo articolo 27-*ter*) relative all'**ingresso e soggiorno per ricerca** (dunque per periodi superiori a tre mesi, a favore di stranieri in possesso di un titolo di dottorato o di un titolo di studi superiore che nel Paese di conseguimento dia accesso a programmi di dottorato).

Le disposizioni circa l'ingresso e soggiorno per ricerca non si applicano ai titolari dei permessi speciali.

La **lettera m)** riproduce la enumerazione dei permessi di soggiorno speciali sopra ricordati, all'interno delle disposizioni del Testo unico dell'immigrazione (v. suo articolo 27-*quater*) relative all'**ingresso e soggiorno per lavoratori altamente qualificati**.

Tali disposizioni non si applicano ai titolari dei permessi speciali.

La **lettera n)** novella l'articolo 29 del Testo unico dell'immigrazione, che disciplina il **ricongiungimento familiare**.

Secondo la disposizione previgente (recata dal comma 10 di quell'articolo) siffatta disciplina non si applica:

- a) quando il soggiornante richiedente il riconoscimento dello status di rifugiato non abbia ancora ricevuto una decisione definitiva (qualora il riconoscimento sia stato conseguito, subentra la previsione dell'articolo 29-*bis* del Testo unico). Tale previsione rimane immodificata;
- b) agli stranieri destinatari delle misure di protezione temporanea o delle misure di protezione temporanea umanitaria (su queste misure, v. *infra* l'apposito riquadro esplicativo). La novella introduce la

**menzione altresì dell'articolo 20-bis** di nuova introduzione, che viene a prevedere un permesso di soggiorno **per calamità naturale**;

- c) ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari: tale previsione è soppressa (venendo meno quel tipo di permesso, per effetto del decreto-legge).

Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, esso non era (e non è, a meno che si sia titolari del permesso di soggiorno per calamità naturale ora introdotto) riconosciuto ai titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari, secondo la formulazione dell'articolo 29 del Testo unico.

Per quanto riguarda invece il diritto all'unità familiare, esso rimane scandito dall'articolo 28 del Testo unico, secondo il comma 1 del quale “il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri è riconosciuto, alle condizioni previste dal presente Testo unico, agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o per motivi familiari”.

La **lettera n-bis)** - introdotta dal **Senato** nella prima lettura - viene a prevedere in tal modo una novella all'articolo 32 del Testo unico dell'immigrazione, che disciplina 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 novella è abrogativa degli ultimi due periodi del comma 1-*bis* di quell'articolo 32.

Si viene in tal modo ad **abrogare 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 ad abrogare** la previsione dell'applicazione a tale procedimento del **silenzio assenso** (mediante la soppressione del rinvio all'articolo 20, commi 1, 2 e 3 della legge n. 241 del 1990).

La **lettera o)** novella l'articolo 34 del Testo unico dell'immigrazione, che disciplina **l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e il diritto all'assistenza** degli **stranieri** regolarmente soggiornanti svolgenti regolari attività di lavoro (o iscritti nelle liste di collocamento) o **che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno** - per lavoro subordinato o autonomo, per motivi familiari, per "asilo politico, per asilo umanitario", per richiesta adozione o per affidamento, per acquisto della cittadinanza - o minori stranieri non accompagnati.

La novella riformula le espressioni sopra virgolettate, aggiornandole in: "per asilo, per protezione sussidiaria" (su cui si veda *infra* il riquadro dedicato alla protezione internazionale).

Si sopprime così in particolare l'espressione "asilo umanitario", difficilmente collocabile entro l'assetto normativo predisposto dal decreto-legge.

Una modifica approvata dal **Senato** nella prima lettura viene ad aggiungere la menzione (si è detto, ai fini dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e del diritto all'assistenza) altresì dei richiedenti il rinnovo del permesso per "**protezione per casi speciali, protezione speciale, per cure mediche**", queste ultime **per condizioni di salute di particolare gravità** (v. *supra*, lettera *g*)).

Nell'impianto della disciplina recata dal decreto-legge, si intende che:

- protezione "per casi speciali" è quella ricadente nelle fattispecie tipizzate dall'articolo 1 comma 1, lettera *b* del medesimo decreto-legge);
- protezione "speciale" è quella per così dire 'residuale', per il verificarsi comunque dei presupposti dell'applicazione del divieto di espulsione (principio di non *refoulement*), ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *a*).

La **lettera p)** riproduce la enumerazione dei permessi di soggiorno speciali sopra ricordati, all'interno delle disposizioni del Testo unico dell'immigrazione (v. suo articolo 39) relative all'**accesso ai percorsi di istruzione tecnico superiore e ai percorsi di formazione superiore**.

Ai titolari dei permessi di soggiorno speciali (non più del permesso di soggiorno per motivi umanitari, soppresso) è comunque consentito l'accesso ai corsi di istruzione tecnica superiore o di formazione superiore e alle scuole di specializzazione delle università, a parità di condizione con gli studenti italiani.

La **lettera q)** introduce - mediante l'inserimento nel Testo unico di un novello articolo *42-bis* - una inedita fattispecie di permesso di soggiorno, **per atti di particolare valore civile**.

Siffatto permesso di soggiorno, rilasciato dal questore ha durata di due anni, rinnovabile.

Consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa; può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.

Ad autorizzarne il rilascio è il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente (salvo ricorrano motivi per ritenere che lo straniero risulti pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato).

La novella fa rinvio alla legge n. 13 del 1958 (recante "Norme per la concessione di ricompense al valore civile"), il cui articolo 3 definisce gli atti di particolare valore civile. Tali sono quelli compiuti esponendo scientemente la propria vita a manifesto pericolo, per: salvare persone esposte ad imminente e grave pericolo; impedire o diminuire il danno di un grave disastro pubblico o privato; ristabilire l'ordine pubblico, ove fosse gravemente turbato, e per mantenere forza alla legge; arrestare o partecipare all'arresto di malfattori; promuovere il progresso della scienza od in genere per il bene dell'umanità; tenere alti il nome ed il prestigio della Patria.

Il **comma 2** di questo primo articolo del decreto-legge incide sul decreto legislativo n. 25 del 2008, il quale ha dato recepimento alla normativa europea circa il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato.

La **lettera a)** modifica, di quel decreto legislativo, l'articolo 32, comma 3.

Si tratta della decisione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, le quali sono le autorità competenti all'esame delle correlative domande (la loro composizione è disciplinata dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 25).

La Commissione territoriale può riconoscere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, o di contro rigettare la domanda, per assenza dei presupposti per il riconoscimento o per il verificarsi di una delle cause di cessazione od esclusione dalla protezione internazionale o per manifesta infondatezza.

Ebbene, il comma 3 dell'articolo 32 del citato decreto legislativo n. 25 prevedeva - nel testo antecedente il presente decreto-legge - che la Commissione, nel caso in cui non accolga la domanda di protezione internazionale ma ritenga "che possano sussistere **gravi motivi di carattere umanitario**", trasmettesse gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La modificazione apportata con la novella viene a circoscrivere l'ambito di valutazione della Commissione territoriale. Questa non valuta più la possibile sussistenza di "gravi motivi umanitari" ma il mero verificarsi dei presupposti dell'applicazione del divieto di espulsione (principio di non *refoulement*).

La lettera *a)* inoltre prevede che - al verificarsi di quei presupposti - la Commissione territoriale trasmetta gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno - "salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga". Siffatta previsione 'legifica' quanto già disposto nel regolamento di attuazione del Testo unico dell'immigrazione (v. articolo 28, comma 1, lettera *d)* del d.P.R. n. 394 del 1999).

Non viene inciso il dettato dell'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25, là dove esso prevede la trasmissione degli atti dalla Commissione territoriale al questore per un "eventuale" rilascio del permesso di soggiorno. Peraltro l'indirizzo giurisprudenziale della Cassazione è per escludere in tale fattispecie discrezionalità valutativa in capo al questore, privo di potere accertativo circa la sussistenza dei presupposti, risultando così tenuto al rilascio.

Il permesso di soggiorno così accordato viene a recare la dicitura "protezione speciale".

Tale permesso di soggiorno per protezione speciale ha la **durata di un anno** (è, questa, modificazione di quanto previsto prima del presente decreto-legge dall'articolo 14, comma 4 del d.P.R. n. 21 del 2015, secondo il quale il permesso di soggiorno per motivi umanitari, se rilasciato all'esito della procedura di protezione internazionale, ha durata biennale).

Il permesso per protezione speciale è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa. Non può tuttavia essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Dunque questa **lettera a)** viene a sopprimere la previsione di un permesso di soggiorno per gravi motivi umanitari, il cui rilascio sia valutabile dalla Commissione territoriale.

A fronte è l'altra modificazione (recata dal comma 1, lettera *b*), n. 2 del presente articolo del decreto-legge: v. *supra*) che sopprime la previsione che il permesso di soggiorno sia altresì rilasciato dal questore ove ricorrano "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali"- come prevedeva l'articolo 5, comma 6 del Testo unico dell'immigrazione, secondo dettato ora soppresso.

Il combinato disposto di queste soppressioni riduce l'ambito di valutazione 'discrezionale' da parte della Commissione territoriale e del questore circa la sussistenza di gravi o seri "motivi", facendola rifluire nella verifica dei presupposti di non *refoulement* (pena la violazione di un principio fondamentale dell'ordinamento italiano ed internazionale) e di tipizzate tipologie di tutela (complementare a quella propria della protezione internazionale non accordata).

In tal modo viene a 'legificarsi' un indirizzo restrittivo che aveva trovato anticipazione nella circolare del Ministro dell'interno in ordine al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di soggiorno, diramata il 4 luglio 2018 ai prefetti ed ai presidenti delle Commissioni territoriali.

In quella circolare il Ministro (dopo aver ricordato l'elevato numero di domande di protezione internazionale pendenti: 136.000) richiamava ad una "necessaria rigorosità dell'esame delle circostanze di vulnerabilità degne di tutela che, ovviamente, non possono essere riconducibili a mere e generiche

condizioni di difficoltà". E rimarcava come "nonostante l'avvenuto recepimento nel nostro ordinamento della protezione sussidiaria, con cui hanno trovato tutela particolari situazioni soggettive e oggettive di vulnerabilità, la norma *de qua* [articolo 5, comma 6 del Testo unico dell'immigrazione, antecedente al presente decreto-legge e dunque recante la previsione del permesso di soggiorno per motivi umanitari] è tuttora vigente ed ha, di fatto, legittimato la presenza sul territorio nazionale di richiedenti asilo non aventi i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale il cui numero, nel tempo, si è sempre più ampliato, anche per effetto di una copiosa giurisprudenza che ha orientato l'attività valutativa delle Commissioni". "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato quindi concesso in una varia gamma di situazioni collegate, a titolo esemplificativo, allo stato di salute, alla maternità, alla minore età, al tragico vissuto personale, alle traversie affrontate nel viaggio verso l'Italia, alla permanenza prolungata in Libia, per arrivare anche ad essere uno strumento premiale dell'integrazione". E "la tutela umanitaria, concessa inizialmente per due anni, viene di fatto generalmente rinnovata in assenza di controindicazioni soggettive, in via automatica e senza il pur previsto riesame dei presupposti da parte delle Commissioni".

Si ricorda che il permesso di soggiorno per motivi umanitari - prima del decreto-legge - aveva una **durata** correlata alle necessità che ne avessero consentito il rilascio (nella prassi amministrativa variando da sei mesi a due anni), ma se rilasciato all'esito della procedura di protezione internazionale, aveva durata biennale (ai sensi dell'articolo 14, comma 4 del d.P.R. n. 21 del 2015: secondo previsione soppressa dall'articolo 1, comma 6, lettera *b*) del decreto-legge, qui *infra*).

### **PRINCIPI DI DIRITTO ESPRESSI DALLA GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI PROTEZIONE UMANITARIA**

La giurisprudenza, in sede di riesame delle decisioni delle Commissioni territoriali, ha variamente definito i contorni della tutela umanitaria, ritenendo gli stranieri meritevoli del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari in presenza di diverse situazioni. Di seguito, si riportano alcuni tra i principi di diritto in prevalenza applicati:

**Cass. civ. Sez. VI - 1 Ord., 10-2018, n. 23720**

La protezione umanitaria, quale misura atipica e residuale, copre situazioni da individuare caso per caso, in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento della tutela tipica ("status" di rifugiato o protezione sussidiaria), debba provvedersi all'accoglienza del richiedente che si trovi in situazione di vulnerabilità (v. Cass. n. 23604-17); il che implica che la relativa valutazione presuppone essa pure una verifica compiuta, di ordine comparativo, della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese d'origine, al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale, in correlazione

con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza.

**Cass. civ. Sez. VI - 1 Ord., 04-09-2018, n. 21610**

In tema di protezione internazionale e umanitaria, la valutazione di credibilità delle dichiarazioni del richiedente non deve essere affidata alla mera opinione del giudice ma costituisce il risultato di una procedimentalizzazione legale della decisione, da compiersi non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, ma alla stregua dei criteri indicati nell' art. 3, comma 5, del D.Lgs. n. 251 del 2007, tenendo conto "della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, con riguardo alla sua condizione sociale e all'età, non potendo darsi rilievo a mere discordanze o contraddizioni su aspetti secondari o isolati", quando si ritiene sussistente l'accadimento. Pertanto è compito dell'autorità amministrativa e del giudice dell'impugnazione di decisioni negative della Commissione territoriale, svolgere un ruolo attivo nell'istruzione della domanda, disancorandosi dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario, mediante l'esercizio di poteri-doveri d'indagine officiosi e l'acquisizione di informazioni aggiornate sul paese di origine del richiedente, al fine di accertarne la situazione reale.

**Cass. civ. Sez. VI - 1 Ord., 28-06-2018, n. 17072**

Non può essere riconosciuto al cittadino straniero il diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui all' art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, considerando, isolatamente ed astrattamente, il suo livello di integrazione in Italia, né il diritto può essere affermato in considerazione del contesto di generale e non specifica compromissione dei diritti umani accertato in relazione al Paese di provenienza atteso che il rispetto del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU, può soffrire ingerenze legittime da parte di pubblici poteri finalizzate al raggiungimento d'interessi pubblici contrapposti quali quelli relativi al rispetto delle leggi sull'immigrazione, particolarmente nel caso in cui lo straniero non possieda uno stabile titolo di soggiorno nello Stato di accoglienza, ma vi risieda in attesa che sia definita la sua domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

**Cass. civ. Sez. I, 23/02/2018, n. 4455** [citata nella circolare del Ministro dell'interno del 4 luglio 2018, diramata ai prefetti e ai presidenti delle Commissioni territoriali].

Il riconoscimento della protezione umanitaria, secondo i parametri normativi stabiliti dagli artt. 5, comma 6, e 19, comma 2, D.Lgs. n. 286 del 1998 (T.U. immigrazione) e dall'art. 32, D.Lgs. n. 251 del 2007, al cittadino straniero che abbia realizzato un grado adeguato di integrazione sociale nel nostro paese, non può escludere l'esame specifico ed attuale della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine, dovendosi fondare su una valutazione comparativa effettiva tra i due piani al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza.

Il parametro dell'inserimento sociale e lavorativo dello straniero in Italia può essere valorizzato come presupposto della protezione umanitaria non come fattore esclusivo, bensì come circostanza che può concorrere a determinare una situazione di vulnerabilità personale che merita di essere tutelata attraverso il riconoscimento di un titolo di soggiorno che protegga il soggetto dal rischio di essere immesso nuovamente, in conseguenza del rimpatrio, in un contesto sociale, politico o ambientale, quale quello eventualmente presente nel Paese d'origine, idoneo a costituire una significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali inviolabili.

La vulnerabilità può essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute, non potendo tale primario diritto della persona trovare esclusivamente tutela nel D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 36 oppure può essere conseguente ad una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili). Queste ultime tipologie di vulnerabilità richiedono, tuttavia, l'accertamento rigoroso delle condizioni di partenza di privazione dei diritti umani nel paese d'origine perché la ratio della protezione umanitaria rimane quella di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità. Ne consegue che il raggiungimento di un livello d'integrazione sociale, personale od anche lavorativa nel paese di accoglienza può costituire un elemento di valutazione comparativa al fine di verificare la sussistenza di una delle variabili rilevanti della "vulnerabilità" ma non può esaurirne il contenuto. Non è sufficiente l'allegazione di un'esistenza migliore nel paese di accoglienza, sotto il profilo del radicamento affettivo, sociale e/o lavorativo, indicandone genericamente la carenza nel paese d'origine, ma è necessaria una valutazione comparativa che consenta, in concreto, di verificare che ci si è allontanati da una condizione di vulnerabilità effettiva, sotto il profilo specifico della violazione o dell'impedimento all'esercizio dei diritti umani inalienabili. Solo all'interno di questa puntuale indagine comparativa può ed anzi deve essere valutata, come fattore di rilievo concorrente, l'effettività dell'inserimento sociale e lavorativo e/o la significatività dei legami personali e familiari in base alla loro durata nel tempo e stabilità. L'accertamento della situazione oggettiva del Paese d'origine e della condizione soggettiva del richiedente in quel contesto, alla luce delle peculiarità della sua vicenda personale costituiscono il punto di partenza ineludibile dell'accertamento da compiere.

È necessaria, pertanto, una valutazione individuale, caso per caso, della vita privata e familiare del richiedente in Italia, comparata alla situazione personale che egli ha vissuto prima della partenza e cui egli si troverebbe esposto in conseguenza del rimpatrio. I seri motivi di carattere umanitario possono positivamente riscontrarsi nel caso in cui, all'esito di tale giudizio comparativo, risulti un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa (art. 2 Cost.).

Se assunti isolatamente, né il livello di integrazione dello straniero in Italia né il contesto di generale e non specifica compromissione dei diritti umani nel Paese di provenienza integrano, di per sé soli e astrattamente considerati, i seri motivi di carattere umanitario, o derivanti da obblighi internazionali o costituzionali, cui la legge subordina il riconoscimento del diritto alla protezione in questione. Deve, infatti, osservarsi che il diritto al rispetto della vita privata tutelato dall'art. 8 CEDU al pari del diritto al rispetto della familiare può soffrire ingerenze legittime da parte dei pubblici poteri per il perseguimento di interessi statuali contrapposti, quali, tra gli altri, l'applicazione e il rispetto delle leggi in materia di immigrazione, particolarmente nel caso in cui lo straniero (com'è il caso di specie) non goda di uno stabile titolo di soggiorno nello Stato di accoglienza, ma vi risieda in attesa che venga definita la sua domanda di determinazione dello status di protezione internazionale (Corte EDU, sent. 08.04.2008, ric. 21878/06, caso Nyanzi c. Regno Unito, par. 72 ss.).

#### **Corte d'Appello Bari Sent., 21-02-2018**

La recente nascita del figlio del richiedente asilo è rilevante per la sussistenza di fondati motivi umanitari, che militano a favore del riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Rilevano, a tal fine, esigenze di protezione di diritti fondamentali della persona, quali il diritto alla famiglia, il diritto alla vita familiare e il dovere-diritto all'educazione dei figli.

#### **Corte d'Appello Palermo Sez. I Sent., 14-02-2018**

I presupposti per la concessione della protezione umanitaria non coincidono con quelli



riguardanti la protezione internazionale, potendosi fondare su ragioni umanitarie o diverse da quelle proprie della protezione sussidiaria o correlate a condizioni temporali limitate o circoscritte. Le situazioni di vulnerabilità che possono dar luogo alla richiesta di rilascio di un permesso per motivi umanitari costituiscono un catalogo che può comprendere situazioni soggettive, quali per esempio motivi di salute, di età, familiari, ma anche situazioni oggettive, quali carestie, disastri naturali o ambientali o altre situazioni similari.

**Cass. civ. Sez. VI - 1 Ordinanza, 06-02-2018, n. 2875**

Merita accoglimento la domanda di riconoscimento della protezione internazionale ed umanitaria dello straniero, di origine del Gambia, perseguitato nel suo paese a causa della sua omosessualità. Invero, la circostanza che l'omosessualità sia considerata come reato dall'ordinamento giuridico del Paese di provenienza costituisce una grave ingerenza nella vita privata dei cittadini omosessuali, che compromette grandemente la loro libertà personale e li pone in una situazione oggettiva di pericolo, tale da giustificare la concessione della protezione internazionale.

**Cass. civ. Sez. VI - 1 Ordinanza, 05-02-2018, n. 2767**

In tema di protezione internazionale dello straniero, il carattere strettamente privato della vicenda non integra i presupposti della protezione umanitaria, atteso che il diritto alla protezione in parola non può essere riconosciuto neppure per il semplice fatto che lo straniero non versi in condizione di piena integrità fisica, necessitando, invece, che tale condizione sia l'effetto della grave violazione dei diritti umani subita dal richiedente nel Paese di provenienza.

**Corte d'Appello Torino Sent., 26-01-2018**

La situazione di estrema povertà del paese di provenienza del richiedente, non rientra tra le ipotesi per le quali è prevista la concessione della protezione umanitaria.

**Cass. civ. Sez. VI - 1 Ord., 09/10/2017, n. 23604**

La protezione umanitaria è una misura atipica e residuale nel senso che essa copre situazioni, da individuare caso per caso, in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento della tutela tipica ("status" di rifugiato o protezione sussidiaria), tuttavia non possa disporsi l'espulsione e debba provvedersi all'accoglienza del richiedente che si trovi in situazione di vulnerabilità.

**Corte d'Appello L'Aquila, 01-06-2017**

In tema di protezione internazionale dello straniero, la situazione giuridica dello straniero che invochi il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ha natura di diritto soggettivo, che va annoverato tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione apprestata dall'art. 2 della Costituzione e dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

**Cass. civ. Sez. VI - 1 Ord., 21/12/2016, n. 26641**

Il diritto alla protezione umanitaria non può essere riconosciuto per il semplice fatto che lo straniero versi in non buone condizioni di salute, necessitando, invece, che tale condizione sia l'effetto della grave violazione dei diritti umani subita dal richiedente nel Paese di provenienza.

La **lettera b)** ancora del comma 2 di questo primo articolo del decreto-legge - che modifica l'articolo 35-*bis*, comma 1 del decreto legislativo n. 25 del 2008, per coordinamento normativo con la nuova disciplina posta dal decreto-legge - afferisce al tema delle controversie in materia di riconoscimento della protezione.

*Se ne dà conto in una successiva scheda di lettura, relativa alle disposizioni dell'articolo 1 del decreto-legge relative appunto alle controversie.*

Il **comma 6** abroga i riferimenti al permesso di soggiorno per motivi umanitari presenti nel d.P.R. n. 394 del 1999, recante il regolamento di attuazione del Testo unico in materia di immigrazione.

Il **comma 7** abroga i riferimenti al permesso di soggiorno per motivi umanitari presenti nel d.P.R. n. 51 del 2015, recante il regolamento di attuazione del decreto legislativo n. 25 del 2008 sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

Insieme **abrogata** risulta la previsione della **durata biennale** di quel permesso di soggiorno ove rilasciato al termine dell'esame di una domanda di protezione internazionale.

**I commi 8 e 9** pongono una **disciplina transitoria**.

Il **comma 8** in particolare concerne i permessi di soggiorno per motivi umanitari **in corso di validità** al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

Essi potranno essere rinnovati, alla loro scadenza, quali permessi di soggiorno di protezione speciale (di durata annuale). È prescritta una previa valutazione della Commissione territoriale competente, circa la sussistenza dei presupposti di *non refoulement*.

Il **comma 9** concerne i permessi di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuti dalle Commissioni ma **non ancora rilasciati**.

Essi saranno rilasciati alle condizioni previste dalla legge al momento in cui le relative decisioni siano state adottate, con le stesse caratteristiche, in termini di durata e convertibilità, del permesso per motivi umanitari.

Alla loro scadenza tali permessi potranno essere rinnovati alle condizioni previste dal comma 8 per i permessi già rilasciati, dunque quali permessi di soggiorno di protezione speciale (di durata annuale).

La disciplina transitoria così posta è dunque riferita al procedimento innanzi la Commissione territoriale competente, non già alla fase successiva ove sia intervenuto ricorso del richiedente presso l'autorità giudiziaria.

## **CENNI SUL DIRITTO DI ASILO E SULLA "PROTEZIONE INTERNAZIONALE"**

L'articolo 10 della Costituzione a prescrivere (al secondo comma) per la disciplina della condizione giuridica dello straniero e una riserva di legge e la conformità alle norme ed ai trattati internazionale (per quest'ultimo riguardo superando il principio della reciprocità rispetto alla disciplina degli altri Stati, com'era nell'antecedente ordinamento).

Esso 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".

E pone il divieto di estradizione dello straniero per reati politici (quarto comma).

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

La riserva di legge affermata dal citato comma 3 dell'articolo 10 per il diritto all'asilo dello straniero non è stata seguita, ad oggi, da una specifica legge attuativa.

Peraltro la giurisprudenza (v. la sentenza n. 4674 del 1997 resa dalla Corte di cassazione a Sezioni unite) ha affermato il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale, la quale con sufficiente chiarezza delinea la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo.

Dunque vi è immeditata precettività della disposizione costituzionale (ed un caso per certi versi peculiare di sua applicazione si ebbe con il riconoscimento, da parte del tribunale di Roma nell'ottobre 1999, dell'asilo politico al leader curdo Ocalan, il quale nemmeno più si trovava nel territorio italiano, e fuori del procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato politico).

Asilo costituzionale e rifugio politico non collimano (benché abbiano ambedue, al ricorrerne dei presupposti, natura di diritto soggettivo, i cui correlativi provvedimenti amministrativi o giudiziari si configurano come dichiarativi non già costitutivi).

Il rifugio politico è nozione più circoscritta. Non è sufficiente che nel Paese di origine siano generalmente conculcate le libertà democratiche: il singolo richiedente deve aver subito, o avere il fondato timore di poter subire, specifici atti di persecuzione.

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.

Si deve rammentare 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).

Senza qui soffermarsi su un'evoluzione terminologia (da "asilo" a "protezione internazionale") che il linguaggio normativo dell'Unione europea ormai registra, basta ricordare che la protezione così accordata può essere di tre tipi:

- ✓ riconoscimento dello status di rifugiato;
- ✓ protezione sussidiaria;

✓ protezione temporanea (per quest'ultima, si rinvia ad uno specifico riquadro *infra*).

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.

Di fonte invece esclusivamente interna è la protezione per motivi umanitari (*rectius* era, giacché il decreto-legge la sopprime quale istituto generale, mantenendone tuttavia alcune enumerate e tipizzate forme di specifica applicazione). Quella protezione fu introdotta dalla legge n. 80 del 1998 (cd. legge Turco-Napolitano), indi trasfusa nel Testo unico dell'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998).

La Corte di cassazione ha evidenziato (ad esempio: Sez. I della Cass. Civile, sent. n. 4455 del 23 febbraio 2018) che "il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la disciplina dei tre istituti dello status di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e del diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ad opera delle esaustive previsioni di cui al decreto legislativo n. 251 del 2007, ed all'articolo 5, comma 6 del Testo unico dell'immigrazione, cosicché non v'è più alcun margine di residuale diretta applicazione" del disposto di cui all'articolo 10, terzo comma della Costituzione.

I presupposti e i contenuti delle due forme di protezione internazionale – status di rifugiato e protezione sussidiaria – sono stati disciplinati originariamente dalla direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 (c.d. direttiva qualifiche), che è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 251 del 2007 (c.d. decreto qualifiche). La direttiva è stata successivamente modificata dalla direttiva 2011/95/UE, a cui è stata data attuazione con il decreto-legislativo n. 18 del 2014. Quanto alle procedure ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, la disciplina normativa è posta dal [decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25](#), come modificato dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di recepimento della direttiva "procedure" n. 32 del 2013 e della direttiva "accoglienza" n. 33 del 2013.

In relazione alla particolare condizione, può essere riconosciuto al cittadino straniero che ne faccia richiesta lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria.

La differente tutela attiene ad una serie di parametri oggettivi e soggettivi che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e ai paesi di provenienza.

Il **rifugiato** è un cittadino straniero il quale, per il *timore fondato di essere perseguitato* per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese. Può trattarsi anche di un apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale e, per le stesse ragioni, non può o non vuole farvi ritorno.

Ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 251 del 2007, gli *atti di persecuzione* devono alternativamente:

a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione

grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti dell'Uomo;

b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).

Gli atti di persecuzione possono, tra l'altro, assumere la forma di:

a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;

b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;

c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;

d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;

e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'articolo 10, comma 2;

e-bis) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale;

f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

È invece ammissibile alla **protezione sussidiaria** il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno.

Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati *danni gravi*:

a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;

b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;

c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Sono esclusi dalla protezione gli stranieri già assistiti da un organo o da un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono riconosciute all'esito dell'istruttoria effettuata dalle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il *permesso di soggiorno per asilo* rilasciato ai titolari dello status di rifugiato ha validità quinquennale ed è rinnovabile (art. 23, decreto legislativo n. 251 del 2007).

Ai titolari dello status di protezione sussidiaria è rilasciato *un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria* con validità quinquennale (fino al 2014 la durata era triennale), rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria. Tale permesso di soggiorno consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti.

## **PROTEZIONE PER MOTIVI UMANITARI; PROTEZIONE TEMPORANEA; PROTEZIONE TEMPORANEA PER MOTIVI UMANITARI**

La materia, di per sé non agevole, dell'asilo e della protezione di migranti che versino in condizioni di vulnerabilità, sconta anche una sua complessità terminologica.

Così, ad esempio, tra "protezione temporanea", "protezione per motivi umanitari", "protezione temporanea per motivi umanitari", non è immediata la distinzione - che pur va posta, giacché si tratta di distinte fattispecie, presidiate ciascuna da norme proprie, di diritto dell'Unione europea o interno italiano.

In questo riquadro si cerca di delineare, per rapidi cenni, quella distinzione, ricordando che l'intervento normativo recato dall'articolo 1 del decreto-legge in esame incide esclusivamente sulla "protezione per motivi umanitari".

Su quest'ultima non ci si sofferma qui ulteriormente, in quanto se ne è trattato in altro precedente riquadro.

### ***LA PROTEZIONE TEMPORANEA***

L'asilo è 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".

La terza tipologia - la *protezione temporanea* - è una procedura di carattere eccezionale 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.

Fino ad oggi essa non ha ricevuto alcuna applicazione. Nessuna decisione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea ha finora accertato il "massiccio afflusso" di sfollati che ne costituisce il presupposto.

La protezione temporanea (innanzi comparsa nei primi anni Novanta in occasione della cruenta dissoluzione della Jugoslavia) è stata disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE - a sua volta recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85.

Secondo la definizione normativa, per "sfollati" sono da intendersi i cittadini di Paesi terzi o apolidi che abbiano dovuto abbandonare il loro Paese o regione d'origine o che siano stati evacuati (in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali), fuggiti da zone di conflitto armato o di violenza endemica, o soggetti a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani, o già vittime di siffatte violazioni. Sono persone il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulti impossibile a causa della situazione nel Paese di provenienza.

La tutela accordata con la protezione temporanea è di tipo collettivo, e presuppone un "afflusso massiccio".

È a notare come la "protezione temporanea" sia disciplinata dalla direttiva dell'Unione europea, e non presti ampi margini di autonomia per il singolo Stato membro. Infatti l'"afflusso massiccio" deve essere, oltre che effettivo, anche formalmente accertato con decisione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, adottata a maggioranza qualificata.

La decisione del Consiglio indica altresì le capacità di accoglienza comunicate da tutti gli Stati membri, onde ripartire gli sfollati tra loro.

La protezione temporanea - della quale il Consiglio stabilisce la durata, prorogabile di sei mesi in sei mesi - ha una durata massima di tre anni. Se al suo termine non sia possibile un rimpatrio sicuro e stabile, il Consiglio è chiamato a trovare soluzioni altre (verosimilmente la protezione sussidiaria).

Dopo la decisione del Consiglio, interviene il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri italiano, che precisa le condizioni generali per la concessione della "protezione temporanea", la quale dà il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno apposito (appunto per protezione temporanea), consente il ricongiungimento familiare (alle medesime condizioni previste per il rifugiato), l'accesso allo studio, lo svolgimento di attività lavorative - non già di allontanarsi dal territorio italiano (salvo accordi bilaterali con un altro Stato membro, ovvero in caso di trasferimento volontario tra Stati membri, ovvero previa autorizzazione dell'autorità che ha rilasciato il permesso di soggiorno: così prevede l'articolo 10 del decreto legislativo n. 85 del 2003).

### ***LA PROTEZIONE TEMPORANEA PER MOTIVI UMANITARI***

Per "protezione temporanea per motivi umanitari" si intende quella protezione che ha il suo fondamento nell'articolo 20 del Testo unico sull'immigrazione (non inciso dal decreto-legge in esame).

Esso recita: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'*articolo 45* [Fondo nazionale per le politiche migratorie], le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea".

E "il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferiscono annualmente al Parlamento sull'attuazione delle misure adottate".

Dunque, "rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità" in Paesi extra-comunitari, possono legittimare, secondo l'ordinamento italiano, una protezione (nei limiti delle risorse disponibili entro il Fondo per le politiche migratorie).

Siffatta protezione ha in comune con la protezione temporanea il carattere collettivo della tutela; se ne distingue tuttavia perché prescinde dalla previa dichiarazione di "afflusso massiccio" da parte delle istituzioni dell'Unione europea nonché dalla definizione di "sfollati" quale formulata dalla direttiva 2001/55/CE.

La protezione temporanea per motivi umanitari *ex* articolo 20 del Testo unico fu applicata negli ultimi anni Novanta, innanzi alla crisi balcanica; è stata ribadita nel 2011, innanzi alla crisi politica che ha investito i Paesi dell'Africa settentrionale cagionando un massiccio afflusso (alcune decine di migliaia) di profughi sulle coste italiane.

Sul piano interno italiano, il 31 dicembre 2012 cessò lo stato di emergenza e si rientrò nella gestione ordinaria da parte del Ministero dell'interno e delle altre amministrazioni competenti, degli interventi concernenti l'afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale (cfr. ordinanza del capo del

dipartimento della protezione civile 28 dicembre 2012, n. 33). Una nota del Ministero dell'interno del 18 febbraio 2013 rilevò la capienza delle risorse residue onde assicurare per sessanta giorni il regime ordinario di accoglienza, prevedendo dopo tale periodo la corresponsione di 500 euro a persona quale misura di uscita.

Con il d.P.C.m. del 28 febbraio 2013 fu disciplinata la cessazione delle misure umanitarie di temporanea protezione, prevedendo che i migranti così protetti potessero presentare, entro il 31 marzo 2013, domanda di rimpatrio assistito nel Paese di provenienza o di origine, oppure presentare domanda di conversione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari in permessi per lavoro, famiglia, studio e formazione professionale. In mancanza di una di queste due opzioni, si prevedeva l'espulsione.

### ***IL RILASCIO DEI PERMESSI DI SOGGIORNO PER MOTIVI UMANITARI IN FRANCIA GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA***

#### ***Francia***

L'ordinamento francese **non contempla**, in linea di massima, **la concessione del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie**.

Tuttavia, l'art. [L. 313-14](#) del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA) prevede, **in via eccezionale**, il rilascio di una carta della durata di un anno, che può assumere la forma di una **carta di soggiorno temporanea “vita privata e familiare”** ([carte de séjour temporaire “vie privée et familiale”](#)) o di una **carta di soggiorno “lavoratore salariato o temporaneo”** ([carte de séjour “salarié” ou “travailleur temporaire”](#)), per comprovate **ragioni umanitarie** o **motivi eccezionali** legati a profili inerenti, rispettivamente, alla vita privata e familiare (anzianità di soggiorno in Francia, legami privati e familiari, bambini che frequentano la scuola francese) o al lavoro (anzianità di soggiorno e di lavoro in Francia). La carta può essere inoltre rilasciata nel caso in cui il richiedente dimostri di aver reso importanti servizi alla collettività nei settori culturali, sportivi, associativi, civici o economici. Il titolo non viene concesso qualora il richiedente rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico o che viva in Francia in una situazione di poligamia.

La valutazione del caso è comunque sottoposta alla discrezionalità del prefetto. Se si risiede da più di 10 anni in Francia, il prefetto deve in ogni caso sentire il parere della commissione per i permessi di soggiorno (art. [L. 312-1](#) CESEDA). In questo caso, al fine di essere auditi dalla Commissione viene inviata una convocazione per iscritto 15 giorni prima dell'audizione (art. [L. 312-2](#) CESEDA). In tale convocazione si viene informati del diritto di essere assistiti da un avvocato o da una persona di propria fiducia, nonché di essere ascoltati con l'assistenza di un interprete, beneficiando eventualmente in tal caso dell'aiuto giurisdizionale ([aide juridictionnelle](#)).

Durante l'audizione è possibile illustrare le proprie ragioni a sostegno della domanda ed è previsto anche il diritto di chiedere l'audizione del sindaco del comune di residenza.

Il prefetto può, peraltro, decidere di respingere la domanda anche nel caso la commissione fornisca un parere favorevole. Tale parere viene comunque comunicato all'interessato, il quale,



nell'intervallo di tempo intercorrente tra il tempo della presentazione della domanda e la decisione sulla stessa, riceve un'**autorizzazione provvisoria**<sup>1</sup>.

Eccettuata la tipologia di permesso appena illustrata, le due principali forme di protezione per i rifugiati previste in Francia restano quelle dell'*asile constitutionnel* e della *protection subsidiaire*.

Il **diritto d'asilo** è riconosciuto in Francia come un **diritto di rilievo costituzionale**. L'art.4 del [Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946](#), cui rinvia la vigente [Costituzione del 4 ottobre 1958](#), stabilisce, infatti, che "*tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République*". Lo stesso Consiglio costituzionale, nella sua [Decisione n. 93-325 DC](#) del 13 agosto 1993, ha ribadito che il diritto d'asilo è "un principio a valore costituzionale" in base al quale, in modo generale, lo straniero che lo rivendica è autorizzato a soggiornare sul territorio fino a quando non ottenga una risposta alla sua richiesta.

Il *droit d'asile*, oltre che diritto da tutelare in virtù dell'adesione della Francia alla [Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati](#) del 28 luglio 1951, è disciplinato nello specifico dalle disposizioni contenute nel Libro VII del CESEDA (artt. [L711-1](#) e ss.).

La **seconda tutela**, prevista per coloro che non si trovano nelle condizioni di poter ottenere lo status di rifugiato, è quella rappresentata dalla "**protezione sussidiaria**" (art. [L. 712-1](#) CESEDA), che può essere richiesta qualora la persona dimostri il **rischio di subire un danno grave se tornasse nel suo paese di origine**. Per danno grave si intende: la condanna a morte o all'esecuzione; la tortura o altra forma di trattamento inumano; la minaccia grave e individuale alla vita derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno o internazionale.

La protezione sussidiaria non può essere accordata se esiste motivo di credere: a) che il soggetto abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità; b) che si sia macchiato di un reato grave previsto dal codice penale; c) che abbia messo in atto azioni contrarie agli scopi e ai principi della Nazioni Unite; d) che la sua attività sul territorio francese costituisca una grave minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica e la sicurezza dello Stato (art. [L. 712-2](#) CESEDA).

L'organo competente per il rilascio del titolo di rifugiato e per la concessione della protezione sussidiaria è l'**Ufficio francese di protezione dei rifugiati e degli apolidi** ([Office français de protection des réfugiés et apatrides - OFPRA](#)). Si tratta di un ente pubblico, incardinato presso il Ministero dell'Interno, ma dotato di autonomia finanziaria e amministrativa (artt. [L. 721-1](#) e ss. CESEDA).

## **Germania**

### **La legge base del 2004**

La Legge in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale

<sup>1</sup> Ulteriori dettagli sulla concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari sono contenuti nella scheda [Qu'est-ce que l'admission au séjour pour motif humanitaire ou exceptionnel?](#) (24 ottobre 2017) sul portale [service-public.fr](#).

(*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet - Aufenthaltsgesetz, AufenthG*)<sup>2</sup> del 30 luglio 2004, da ultimo modificata nel luglio 2018, che costituisce la **principale base giuridica in materia di ingresso, allontanamento e soggiorno di cittadini stranieri in Germania**, è applicabile anche ai rifugiati e ai richiedenti asilo nella misura in cui la normativa sul procedimento di asilo non preveda norme speciali. Il [§ 60 AufenthG](#) stabilisce, peraltro, il divieto di espulsione o di allontanamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati cui sia stato riconosciuto il diritto al soggiorno.

L'*Aufenthaltsgesetz* prevede, accanto alle **quattro forme di protezione** - diritto di asilo, status di rifugiato, protezione sussidiaria<sup>3</sup>, divieto di espulsione<sup>4</sup> - che vengono accertate dall'**Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati** (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* - BAMF), diversi altri titoli di soggiorno a tempo determinato riconducibili a ragioni di tipo umanitario.

### **I permessi di soggiorno per motivi umanitari a tempo determinato**

Alle supreme autorità dei *Länder* e al Ministero federale dell'interno è data la possibilità di riconoscere agli stranieri in cerca di protezione uno status temporaneo che prescinde dal riconoscimento del diritto di asilo. È inoltre previsto che le autorità per gli stranieri, nei casi gravi e nell'ambito della regolarizzazione di stranieri in cerca di protezione con l'obbligo di lasciare la Germania, possano concedere permessi di soggiorno **di carattere umanitario** a tempo determinato. La disciplina in materia è contenuta nel capitolo 2, sezione 5 ([§§ 22-26](#)), dell'*Aufenthaltsgesetz*, rubricata "Soggiorno per motivi di diritto internazionale, umanitari e politici", e riguarda, in particolare, i seguenti casi:

<sup>2</sup> In rete è disponibile una [traduzione in lingua inglese](#), a cura del Ministero federale della giustizia e della protezione dei consumatori, aggiornata al 30 ottobre 2017.

<sup>3</sup> Uno straniero in cerca di protezione, che non soddisfa i requisiti per il riconoscimento di avente diritto all'asilo o di rifugiato, può ottenere la **protezione sussidiaria** (*subsidiärer Schutz*), quando sussistono fondati motivi di ritenere che nel suo Paese di origine sia minacciato da un grave danno ([§ 4, comma 1 Asylgesetz](#) - legge sull'asilo). Per grave danno si intende l'imposizione o l'esecuzione della pena di morte, la tortura o un trattamento disumano o degradante, una punizione o una minaccia individuale della vita o dell'incolumità della persona a seguito della violenza indiscriminata nell'ambito di un conflitto armato interno o internazionale. Allo straniero cui è riconosciuta la protezione sussidiaria è concesso un **permesso di soggiorno di un anno, prorogabile di due anni**, che lo autorizza a svolgere un'attività lavorativa retribuita.

<sup>4</sup> In caso di respingimento della domanda d'asilo e della richiesta di protezione internazionale, l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati verifica se sussistono divieti all'espulsione (*Abschiebungsverbote*) ai sensi dei commi 5 o 7 del [§ 60 AufenthG](#). Questa **tutela nazionale dall'espulsione** - in quanto non regolata dalla direttiva europea 2011/95/UE - si applica esclusivamente in caso di pericoli che minaccino lo straniero richiedente nel paese in cui deve essere espulso. Un ulteriore divieto di espulsione, ai sensi del [§ 60, comma 7 AufenthG](#), può verificarsi quando una malattia in corso rischierebbe di peggiorare notevolmente con il ritorno nel paese d'origine. L'autorità competente deve inoltre tener conto dei pericoli connessi con l'abbandono del territorio federale, come ad esempio l'incapacità di viaggiare dovuta a una malattia. Allo straniero, nei cui confronti è stato accertato un divieto di espulsione, deve essere rilasciato un permesso di soggiorno per almeno un anno ([§ 26, comma 1 AufenthG](#)). Tale permesso, in base al [§ 25, comma 3 AufenthG](#), non è concesso se è possibile e ragionevole l'espatrio in un altro Stato, se lo straniero viola ripetutamente o gravemente i corrispondenti obblighi di cooperazione o se vi sono motivi per supporre: che egli abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità; che abbia commesso un reato di notevole importanza; che si sia reso colpevole di azioni contrarie agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite; o infine che rappresenti un pericolo per la comunità o un rischio per la sicurezza della Repubblica federale.

- **ammissione dall'estero (*Aufnahme aus dem Ausland*):** ad uno straniero può essere rilasciato, ai sensi del [§ 22 AufenthG, primo periodo](#), un permesso di soggiorno per ragioni di diritto internazionale o per urgenti motivi umanitari. Secondo la giurisprudenza intervenuta in materia e l'opinione della dottrina: lo straniero deve soggiornare ancora all'estero; la concessione del permesso per motivi umanitari è indicata per singoli casi concreti e deve rimanere limitata a situazioni eccezionali; lo straniero deve trovarsi in una condizione particolare che richieda necessariamente un intervento e che giustifichi la sua ammissione rispetto ad altri stranieri che versano in situazioni paragonabili; lo straniero deve inoltre fare affidamento sull'aiuto dello Stato tedesco o avere uno speciale rapporto con esso; date le circostanze, deve ritenersi indispensabile un'immediata ammissione in Germania; il soggiorno è consentito fintanto che sussistono le ragioni per l'ammissione;
- **ammissione per motivi umanitari da parte della Federazione e dei *Länder*:** ai sensi del [§ 23, comma 1 AufenthG](#) la suprema autorità di un *Land*, per ragioni di diritto internazionale o motivi umanitari oppure per la salvaguardia di interessi politici della Repubblica federale tedesca, può disporre che agli stranieri provenienti da determinati Stati o a determinati gruppi di stranieri venga rilasciato un permesso di soggiorno<sup>5</sup>. Mentre il sopra citato § 22 AufenthG riguarda singoli individui, il § 23 comma 1 AufenthG si applica solo a gruppi di persone. In entrambi i casi, i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno sono sostanzialmente corrispondenti. Una differenza consiste nel fatto che le persone alle quali può essere concesso il permesso ai sensi del § 23 comma 1 AufenthG possono già trovarsi in Germania;
- **resettlement (*Neuansiedlung von Schutzsuchenden* - reinsediamento o trasferimento di stranieri in cerca di protezione):** è disciplinato dal § 23, comma 4, dell'*AufenthG*;
- **permesso di soggiorno per i casi gravi (*Härtefälle*):** in base al [§ 23a AufenthG](#) i *Länder* possono istituire con decreto una **Commissione per i casi gravi (*Härtefallkommission*)**, che può rivolgere alla suprema autorità del *Land* determinate richieste o proposte relative a **casi singoli di particolare rilevanza umanitaria**. L'autorità del *Land* può quindi decidere di concedere ad uno straniero il permesso di soggiorno anche se non sono soddisfatte le condizioni generali richieste. Ulteriori criteri su cui può basarsi il riconoscimento di un "caso grave" sono la durata del soggiorno, l'integrazione economica e sociale e le vicissitudini personali dello straniero. La c.d. norma relativa ai casi gravi presuppone comunque che lo straniero risieda in Germania, che abbia il dovere di lasciare il paese non appena ciò diventi possibile e non abbia commesso reati. Col tempo sono state istituite Commissioni per i casi gravi in tutti i *Länder*;
- **protezione temporanea (*vorübergehender Schutz*),** concessa ai sensi del [§ 24 AufenthG](#), in attuazione della [Direttiva 2001/55/CE](#), del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;
- **permesso di soggiorno ai sensi del [§ 25, comma 4 AufenthG](#):** ad uno straniero non ancora soggetto all'obbligo esecutivo di lasciare la Germania può essere rilasciato un

<sup>5</sup> Per gli stessi motivi, il [§ 60a, comma 1 AufenthG](#) prevede che l'autorità suprema del Land possa **sospendere l'espulsione** di uno straniero per **tre mesi**. Per periodi maggiori di sei mesi trova applicazione il sopra citato § 23, comma 1 AufenthG.

permesso di soggiorno temporaneo, fintanto che urgenti motivi umanitari o personali oppure interessi pubblici rilevanti rendano provvisoriamente necessaria la sua presenza nel territorio federale. A differenza del § 22 *AufenthG*, questa disposizione è applicabile a stranieri che già risiedono in Germania. Urgenti motivi umanitari e personali sono considerati un trattamento medico necessario e non procrastinabile, la cura e assistenza di familiari gravemente malati o l'imminente conclusione di una formazione scolastica o professionale. Il permesso di soggiorno può anche essere prorogato qualora, a causa di determinate circostanze afferenti al singolo caso, l'abbandono del territorio federale risultasse di particolare gravità per lo straniero;

- **permesso di soggiorno ai sensi del [§ 25, comma 4a \*AufenthG\*](#)**: ad uno straniero che sia vittima di un reato punibile ai sensi dei §§ 232-233a del Codice penale (*Strafgesetzbuch – StGB*) - traffico di esseri umani, prostituzione forzata, sfruttamento dei lavoratori, sfruttamento con ricorso alla privazione della libertà - è concesso un permesso di soggiorno a tempo determinato, se la sua presenza nel territorio federale sia ritenuta opportuna dalla procura o dal tribunale penale ai fini del processo relativo a tale reato, poiché senza le sue informazioni risulterebbe difficile l'accertamento dei fatti. Lo straniero deve pertanto aver interrotto qualsiasi contatto con le persone accusate di aver commesso il reato e deve essersi dichiarato disponibile a testimoniare. Il permesso di soggiorno può essere prorogato dopo la conclusione del processo, qualora motivi umanitari o personali oppure interessi pubblici rendano necessaria la presenza dello straniero nel territorio federale. Sussistono ragioni umanitarie, ad esempio, se lo straniero interessato non ha più mezzi di sostentamento nel Paese di origine o se si ritiene che possa subire svantaggi, esclusioni o ritorsioni a causa della sua collaborazione nel procedimento penale;
- **stato di tolleranza (*Duldung*) di lungo periodo e non attribuibile allo straniero**: allo straniero obbligato a lasciare la Germania, ma al quale sia impossibile giuridicamente e oggettivamente il rientro nel Paese di origine e non sia prevedibile nel futuro il venir meno di tali impedimenti alla partenza, viene accordato uno speciale permesso di residenza ovvero una sorta di **soggiorno "tollerato"** (§ 25, comma 5 *AufenthG*). Il permesso di soggiorno va rilasciato se l'espulsione è sospesa da 18 mesi e può essere concesso soltanto se lo straniero non sia impedito a partire per sua colpa. In particolare, è imputabile allo straniero la resa di false informazioni o l'inganno circa la sua identità o nazionalità, nonché il mancato soddisfacimento dei requisiti volti ragionevolmente a rimuovere gli ostacoli alla partenza. In capo ad uno straniero, la cui permanenza in Germania sia "tollerata", continua infatti a sussistere l'obbligo di lasciare il territorio federale anche se il permesso speciale di residenza viene prorogato per parecchi anni. Con il venir meno dell'ostacolo all'espulsione, il permesso è immediatamente revocato e lo straniero è obbligato a partire. Una sorta di sanatoria per gli stranieri "tollerati" residenti nella Repubblica federale da più di otto anni (sei per le famiglie con minori) è stata prevista dal [§ 25b \*AufenthG\*](#), introdotto dalla legge del 27 luglio 2015 sulla ridefinizione del diritto di permanenza e della cessazione del soggiorno ([Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung](#)), che ha concesso loro un permesso di soggiorno (rinnovabile) di 2 anni, a condizione che conoscano sufficientemente la lingua tedesca e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento. Il [§ 60a, comma 2 \*AufenthG\*](#) stabilisce, tra l'altro, che un permesso di soggiorno "tollerato" può essere concesso allo straniero se motivi urgenti umanitari o

personali o rilevanti interessi pubblici rendano ulteriormente necessaria la sua presenza temporanea nel territorio federale.

Per quanto concerne, infine, la **durata del permesso di soggiorno a tempo determinato (rinnovabile)**, il [§ 26 AufenthG](#) dispone che in linea generale è di **3 anni**, così come per gli stranieri aventi diritto all'asilo o che abbiano ottenuto lo statuto di rifugiato. Un termine più breve (1 anno) è, ad esempio, previsto nei casi in cui lo straniero sia vittima di un reato penale ([§ 25, commi 4a e 4b AufenthG](#)). Dopo la conclusione del processo penale, per motivi umanitari o personali oppure per interessi pubblici che rendono necessaria la presenza dello straniero nel territorio federale, può essere concesso un permesso di soggiorno di due anni prorogabile. La stessa norma dispone anche che in singoli casi giustificati è ammessa una validità più lunga del titolo di soggiorno.

### ***Regno Unito***

Il trattamento degli stranieri richiedenti asilo e il riconoscimento della condizione di rifugiato sono disciplinati dalla legislazione del Regno Unito in attuazione della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati (e del successivo Protocollo del 1967). I principali testi normativi di riferimento in materia sono costituiti dal [Nationality, Immigration and Asylum Act 2002](#), dall'[Asylum and Immigration Appeals Act 1993](#), mentre, nella normativa secondaria, dalle [Refugee and Person in Need of International Protection \(Qualification\) Regulations 2006](#) e dalle [Immigration Rules](#), costantemente aggiornate.

Le *Immigration Rules*, in particolare, dispongono (par. 34) che la domanda dello straniero richiedente asilo possa essere accolta a condizione del riconoscimento della sua qualità di rifugiato (sulla base dei requisiti stabiliti dalla Convenzione del 1951), e qualora non sussistano ragionevoli motivi di ritenere che il suo ingresso nel territorio nazionale rappresenti un pericolo per la sicurezza del Regno Unito, valutate anche le condanne penali eventualmente già riportate dal soggetto per gravi reati.

Inoltre, in sede di esame della richiesta di asilo deve valutarsi se l'eventuale diniego (che dà luogo all'ordine di espulsione da eseguirsi immediatamente oppure allo spirare del termine di un permesso di soggiorno) possa comportare, in violazione della Convenzione di Ginevra, il ritorno del soggetto in un paese in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero messe a rischio per motivi di discriminazione su base razziale, religiosa, di nazionalità oppure relative alle opinioni o all'appartenenza a gruppi sociali particolari.

In casi determinati può essere concessa allo straniero la **protezione umanitaria (HP - humanitarian protection)**, introdotta nel 2003 e disciplinata dalle *Immigration Rules*, parr. 339C-339N), qualora nel paese di origine la sua vita o incolumità corrano rischi gravi e concreti per motivi non contemplati dalla Convenzione, e lo Stato di accoglienza non possa offrire protezione su tale base.

Le **motivazioni** ricorrenti per la concessione della protezione umanitaria sono quelle tipizzate dagli art. 2 e 3 della Carta EDU e costituite, in particolare:

- dalla condanna alla pena capitale irrogata nei confronti dello straniero nel suo paese di provenienza o del rischio di uccisione (*unlawful killing*), in violazione del **diritto alla vita**;
- dal rischio di **trattamenti disumani e degradanti**, ancorché non integrino la fattispecie della persecuzione prevista dalla Convenzione del 1951;



- dalle condizioni di detenzione, rilevanti quando la sproporzione della pena o il regime carcerario si traducano in trattamenti disumani;
- dalla situazione di **violenza** generalizzata o indiscriminata;
- dalle **gravi condizioni umanitarie** in cui versi il paese di origine.

Per contro, la protezione umanitaria è generalmente **esclusa** in relazione a motivi riferiti alle **condizioni di salute** del richiedente. Come confermato anche dalla Corte EDU in alcune pronunce, la protezione in via sussidiaria presuppone, infatti, la sussistenza di un pericolo a cui il richiedente sia esposto in conseguenza della condotta di un terzo, non essendo sufficiente per il riconoscimento di questa tutela la situazione di vulnerabilità determinata da una patologia in combinazione con la generica aggravante che per il relativo decorso è costituita dal ritorno e dalla cura nel paese di origine. La protezione umanitaria è altresì esclusa nei casi in cui vi sia ragionevole motivo di ritenere che il richiedente abbia in precedenza **commesso o istigato gravi crimini**, ovvero che la sua presenza nel Regno Unito possa costituire un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico (con riferimento, ad esempio, a reati a sfondo sessuale o a fenomeni di estremismo ideologico)<sup>6</sup>.

Sotto il profilo degli **effetti**, si constatano diverse **analogie** tra il riconoscimento dello status di rifugiato e la concessione della protezione umanitaria: in entrambi i casi, infatti, viene rilasciato un titolo che abilita il beneficiario a soggiornare nel Regno Unito per un periodo iniziale di cinque anni, potendo instaurare un rapporto di lavoro e avendo accesso alle prestazioni sociali, compresi i sussidi specificamente previsti per i rifugiati (*refugee integration loans*). Alla scadenza quinquennale, il titolare del permesso può presentare richiesta di rinnovo, ottenendo eventualmente un permesso di soggiorno a tempo indeterminato (*indefinite leave to remain*) qualora sia rilevata la sussistenza attuale delle esigenze di tutela.

Inoltre, lo status di rifugiato e la protezione umanitaria possono in pari modo abilitare lo straniero che ne abbia titolo ad esercitare il diritto al **ricongiungimento familiare** con il coniuge (o partner) e i figli minori di età, avvalendosi di specifiche regole che, previste per i rifugiati, sono tendenzialmente meno restrittive delle *Immigration rules* di applicazione generale<sup>7</sup>.

Per altro verso, allo straniero che non abbia titolo all'asilo né alla protezione umanitaria possono essere rilasciati, su base discrezionale ed eccezionalmente, **permessi di soggiorno temporanei**, nella forma rispettivamente del *discretionary leave* o del *leave to remain*.

Mentre il *leave to remain* (*limited* oppure *indefinite*, a seconda che sia temporaneo oppure a tempo indeterminato) è il risultato della concessione di un visto di ingresso nel Regno Unito emesso secondo le ordinarie procedure, nel caso del *discretionary leave* (**DL**), il permesso è rilasciato – per una durata generalmente non superiore ai 30 mesi - sulla base di una valutazione della condizione individuale del soggetto interessato, specie in relazione al suo stato di salute.

Il rilascio del **DL** è in tale ipotesi motivato perlopiù “*on compassionate grounds*”, con esclusione di altre ragioni correlate alla tutela della vita privata e familiare (*ex art. 8 CEDU*)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Si veda la nota esplicativa dello Home Office, *Humanitarian protection*, 7 marzo 2017.

<sup>7</sup> Sulla disciplina del ricongiungimento familiare dei rifugiati e sulle relative questioni applicative è utile la nota di documentazione curata dalla House of Commons Library, *The UK's refugee family reunion rules: striking the right balance?* (n. 7511, 1 marzo 2018).

<sup>8</sup> Sotto questo profilo il DL si è caratterizzato per la modifica (intervenuta nel 2003) della sua portata applicativa iniziale, che comprendeva, nelle valutazioni finalizzate al rilascio del relativo permesso, i motivi legati alla protezione della vita privata e familiare del beneficiario: v. Home Office, *Asylum policy Instruction. Discretionary Leave*, 18 agosto 2015, (pp. 4, 8).

La definizione dei “**motivi compassionevoli**” e l’applicazione di tale criterio valutativo in sede di rilascio del DL sono state oggetto di un’articolata giurisprudenza, con particolare riferimento ai vincoli derivanti al Regno Unito dal rispetto dei diritti dell’uomo e al divieto di trattamenti disumani o degradanti (art. 3 CEDU), assegnando residuale rilevanza alla vita privata e familiare nel solo caso in cui la tutela del diritto corrispondente abbia rilievo nella valutazione complessiva dell’integrità psico-fisica della persona interessata e del trattamento per essa necessario<sup>9</sup>.

Ipotesi ulteriori per l’emissione del **DL** sono quelle concernenti la condizione di **schiavitù**, di **lavoro forzato** oppure del **traffico di esseri umani** di cui la persona sia stata vittima ai sensi della Convenzione del 2007 sulla lotta contro la tratta di esseri umani, avendo perciò titolo a beneficiare delle misure di tutela previste dal [Modern Slavery Act 2015](#), una volta che tale condizione sia stata accertata dall’organismo preposto all’individuazione di tali casi di sfruttamento (il [NRM](#) – *National Referral Mechanism*).

Il **DL** non è concesso in presenza di una richiesta di asilo presentata dalla persona interessata in un altro Stato membro.

Una diversa e residuale fattispecie di permesso temporaneo di soggiorno, distinta dalla protezione umanitaria, è quella del **restricted leave**, prevista per lo straniero escluso dall’asilo e dal riconoscimento dello status di rifugiato in ragione della sua precedente condotta criminosa, la cui espulsione comporterebbe tuttavia una violazione dei diritti dell’uomo enunciati dalla CEDU<sup>10</sup>.

### **Spagna**

Accanto alla protezione sussidiaria e al diritto d’asilo, l’ordinamento spagnolo riconosce anche un’**autorizzazione di residenza temporanea per ragioni umanitarie** (*autorización de residencia temporal por razones humanitarias*), prevista dall’[art. 126](#) del *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009*.

L’inizio della procedura dei tre istituti è comune, mediante la presentazione di una domanda da parte dello straniero non comunitario o apolide che chiede protezione presso gli uffici competenti (Ufficio asilo e rifugio; posti di frontiera di entrata nel territorio spagnolo; uffici per gli stranieri; stazioni di polizia autorizzate; centri di detenzione per stranieri). Se la decisione è favorevole, si aprono i tre canali di protezione internazionale: a) concessione di asilo (autorizzazione permanente); b) protezione sussidiaria (autorizzazione soggetta a revisione ogni cinque anni); c) autorizzazione di residenza temporanea per ragioni umanitarie.

Quest’ultima autorizzazione può essere concessa:

- agli stranieri vittime dei reati di cui agli artt. [311-315](#), [511](#) primo comma e [512](#) (**delitti contro i diritti dei lavoratori**) del codice penale;
- agli stranieri vittime dei reati in cui abbia concorso l’aggravante di commissione per motivi **razzisti, antisemiti o altra classe di discriminazione** di cui all’art. 22.4 del codice penale (ideologia, religione o credenze della vittima, etnia, razza o nazione di

<sup>9</sup> Home Office, [Asylum policy Instruction. Discretionary Leave](#), cit., (p. 9).

<sup>10</sup> Home Office, [Restricted leave](#), 25 maggio 2018.

appartenenza, sesso, orientamento o identità sessuale, ragioni di genere, malattia o disabilità);

- agli stranieri vittime dei reati per **atti violenti commessi in ambito familiare**, a condizione che una sentenza definitiva abbia stabilito la condizione di vittima di tali reati;
- agli stranieri che dimostrino di avere una **malattia sopravvenuta di carattere grave che richiede assistenza sanitaria specializzata**, non accessibile nel loro paese di origine, che se interrotta o non ricevuta comporta un grave rischio per la salute o addirittura per la vita stessa. Per dimostrare la necessità di una simile assistenza è richiesto un rapporto clinico rilasciato dall'autorità sanitaria competente. Il rinnovo di questo tipo di autorizzazione è limitato al tempo minimo necessario per completare il trattamento;
- agli stranieri in grado di provare che il loro trasferimento al paese di origine o provenienza, al fine di richiedere un visto adeguato, rappresenta un **pericolo per la propria sicurezza** o per quella della loro famiglia, e che soddisfano i requisiti per un' [autorizzazione temporanea di residenza](#) o di residenza e lavoro.

Il richiedente deve trovarsi nelle seguenti **condizioni**:

- a. non essere cittadino di uno Stato dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo o della Svizzera, o familiare di cittadini di questi paesi;
- b. non avere precedenti penali in Spagna e nei precedenti paesi di residenza per reati previsti dall'ordinamento giuridico spagnolo;
- c. non avere il divieto di ingresso in Spagna e non essere stato respinto nello spazio territoriale dei paesi con cui la Spagna ha firmato un accordo in tal senso;
- d. non trovarsi, a seconda del caso, entro il termine di impegno di non ritorno in Spagna che lo straniero ha assunto per il ritorno volontario nel proprio paese di origine.

La risposta alla richiesta di autorizzazione temporanea deve essere fornita entro **tre mesi**. Se la risposta non perviene entro il termine stabilito, l'autorizzazione si intende respinta.

L'autorizzazione concessa è valida per **un anno**. Ad eccezione dei minori sottoposti a trattamenti medici, che possono prolungare l'autorizzazione per il tempo minimo necessario per completare il trattamento, i titolari, al termine della validità dell'autorizzazione, possono richiedere l'autorizzazione di residenza o di residenza e lavoro<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Ulteriori informazioni sono riportate nella pagina "[Autorización residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones humanitarias](#)" sul sito del Ministero del lavoro, migrazioni e sicurezza sociale, e nella scheda "[Diferencias entre asilo, protección subsidiaria y razones humanitarias](#)" sul sito Parainmigrantes.info.



## **IL RILASCIO DEI PERMESSI DI SOGGIORNO PER MOTIVI UMANITARI IN ALTRI PAESI EUROPEI**

Di seguito è svolta una breve **analisi** comparata elaborata sulla base delle risposte ad ora **pervenute** tramite il circuito [European Centre for Parliamentary Research and Documentation \(ECPRD\)](#).

### **Belgio**

**Base normativa:** 1) Loi du 15.12.1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (article 9bis, article 9quater) telle que modifiée par la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 ;

Autorità competenti:

- [Ufficio per l'immigrazione](#)
- [Direzione Generale dell'ufficio immigrazione del ministero degli esteri,](#)
- [Agenzia per l'accoglienza dei richiedenti asilo](#)

Tali strutture sono sotto la responsabilità politica del [segretario di Stato per l'asilo e le migrazioni](#), esso opera presso il ministero degli interni.

Sono presenti due istituti che consentono la possibilità di soggiornare in Belgio per ragioni umanitarie:

1. **Visto** concesso su **basi umanitarie** a coloro che risiedono all'estero
2. **Permesso di soggiorno** concesso su basi umanitarie

1) Il Visto umanitario viene concesso dalle ambasciate del Belgio a quegli stranieri che non avrebbero i requisiti per immigrare secondo le normali procedure nel paese. Il visto umanitario non è un diritto del migrante ma una scelta discrezionale compiuta dall'amministrazione e viene concessa normalmente a:

- coloro che abbiano stretti legami con un cittadino belga o uno straniero legalmente risiedente in Belgio;
- coloro che siano tutori di un minore residente in Belgio o che avrebbe i requisiti per essere ammesso legalmente nel paese;
- ai minori stranieri non accompagnati che non possono chiedere il ricongiungimento con la famiglia.

Tale visto può essere concesso anche a discrezione del [segretario di Stato per l'asilo e le migrazioni](#). Normalmente ciò viene fatto per categorie particolarmente vulnerabili di persone con parenti che vivono in Belgio.

2) Lo straniero che pur non avendo titolo per soggiornare in Belgio è in possesso di un documento di identità (ad esempio passaporto riconosciuto a livello internazionale, un documento di viaggio equivalente o una carta d'identità nazionale) può presentare domanda per ottenere **un permesso di soggiorno per circostanze eccezionali**. La richiesta è formulata al sindaco del comune in cui lo straniero risiede e da questo viene inoltrata al ministro (degli

interni). E' compito dell'amministrazione municipale verificare la veridicità delle informazioni fornite sull'effettiva residenza dello straniero.

L'obbligatorietà del documento di identità viene meno:

- nel caso in cui allo straniero che dimostri verbalmente l'impossibilità di ottenere o ricevere in Belgio tale documento;
- nel caso in cui lo straniero sia un richiedente asilo e la sua richiesta non sia stata ancora oggetto di una decisione definitiva o nel caso in cui su tale decisione sia pendente un ricorso presso la Cassazione amministrativa.

E' compito dell'amministrazione municipale verificare la veridicità delle informazioni fornite sull'effettiva residenza dello straniero.

### **Croazia**

**Base normativa:** Official Gazette 70/15, 127/17 Act on International and Temporary Protection (AITP)

Nell'ordinamento croato non è possibile ottenere un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Ai sensi dell'AITP, largamente traspositivo nell'ordinamento interno di fonti comunitarie, si prevede infatti che ai richiedenti **protezione internazionale** possa essere garantito **o il diritto di asilo** o la **protezione sussidiaria**.

Ai sensi dell'articolo 20 AITP l'**asilo** può essere concesso agli stranieri che nel loro paese di origine o residenza abituale abbiano un fondato sospetto di essere perseguiti per motivi legati alla razza, orientamento sessuale, nazionalità, religione, opinioni politiche o affiliazione a particolari gruppi sociali. I rifugiati, come definiti dal diritto internazionale rientrano in questa categoria.

Ai sensi dell'articolo 21 AITP la **protezione sussidiaria** può essere concessa ai richiedenti protezione internazionale che pur non soddisfacendo i criteri per ottenere l'asilo correrebbero il rilevante rischio di essere sottoposti ad un trattamento inumano e degradante essere condannati a morte essere in pericolo di vita a causa del generalizzato stato di violenza presente nel paese a causa di un conflitto interno o internazionale.

Come detto la normativa croata non consente di ricevere altre forme di protezione internazionale conferite su base individuale esaminando nel merito le richieste del singolo migrante.

Nel caso in cui in Croazia si sia verificato o si stia per verificare un arrivo massiccio di stranieri impossibilitati a tornare nel loro paese di origine in condizioni di sicurezza a causa di una catastrofe naturale, un conflitto armato o un generalizzato stato di violenza e il cui numero sia tale da compromettere il regolare svolgimento delle attività delle autorità di frontiera, può essere concesso loro una protezione temporanea.

Tale protezione è concessa in circostanze eccezionali. La decisione di concedere o meno la protezione temporanea è effettuata dal governo estone.

La decisione sulla presenza di un afflusso massiccio di stranieri è demandata al Consiglio dell'Unione Europea.

### **Danimarca**

**Base normativa:** Danish Aliens Act, Section 9b, 1

**Autorità competente:** Ministero dell'interno

La possibilità di ottenere un permesso di soggiorno è riservata a casi eccezionali con particolare riferimento a motivi di salute. Il ministero dell'interno giudica senza possibilità di appello sulla concessione di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Nel caso in cui la richiesta sia motivata in relazione allo stato di salute del richiedente è compito del ministero verificare che le cure di cui necessita lo straniero non possano essere reperite anche nel suo paese di origine.

La durata di un eventuale permesso è variabile e rinnovabile alla scadenza.

### **Estonia**

**Base normativa:** [Act on Granting International Protection to Aliens](#) (AGIPA)

Nell'ordinamento estone **non** è possibile ottenere un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Ai sensi dell'AGIPA, largamente traspositivo nell'ordinamento interno di fonti comunitarie, si prevede infatti che ai **richiedenti asilo** possa essere conferito o lo **status di rifugiato** o la **protezione sussidiaria**.

Lo status di rifugiato può essere concesso agli stranieri che nel loro paese di origine o residenza abituale abbiano un fondato sospetto di essere perseguiti per motivi legati alla razza, orientamento sessuale, nazionalità, religione, opinioni politiche o affiliazione a particolari gruppi sociali

La **protezione sussidiaria** può essere concessa ai richiedenti asilo che pur non soddisfacendo i criteri per ottenere lo status di rifugiato correrebbero il rilevante rischio, nel caso in cui tornassero nel loro paese, di essere sottoposti ad un trattamento inumano e degradante, di essere condannati a morte o di essere in pericolo di vita a causa del generalizzato stato di violenza presente nel paese a causa di un conflitto interno o internazionale.

Come detto la normativa estone non consente di ricevere altre forme di protezione internazionale conferite su base individuale esaminando nel merito le richieste del singolo migrante.

Nel caso in cui in Estonia si sia verificato o si stia per verificare un arrivo massiccio di stranieri impossibilitati a tornare nel loro paese di origine in condizioni di sicurezza a causa di una catastrofe naturale, un conflitto armato o un generalizzato stato di violenza e il cui numero sia tale da compromettere il regolare svolgimento delle attività delle autorità di frontiera, può essere concesso loro una protezione temporanea. Tale protezione concessa in circostanze eccezionali. La decisione sulla presenza di un afflusso massiccio di stranieri è demandata al Consiglio dell'Unione Europea. La decisione di concedere o meno la protezione temporanea è effettuata dal governo estone. La protezione temporanea dura un anno e può essere rinnovata due volte per un periodo di 6 mesi sempre che persistano le condizioni che impediscono il ritorno dei titolari di protezione temporanea nel loro paese.

**Finlandia****Base normativa:** Aliens Act (301/2004)**Autorità competente:** [Servizio immigrazione finlandese](#)

In seguito a modifiche legislative operate nel 2016 non è più possibile ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il servizio immigrazione finlandese dopo aver verificato che un richiedente asilo non ha i requisiti né per poter ottenere lo status di rifugiato né la protezione sussidiaria valuta se concedere un permesso di soggiorno temporaneo per **altri motivi**, nel caso in cui per ragioni di forza maggiore o concernenti lo stato di salute del richiedente asilo o per ragioni pratiche, sia temporaneamente impossibile il rientro nel paese di residenza abituale. E' possibile concedere un permesso di soggiorno per **ragioni compassionevoli** sulla base delle condizioni di salute (manifesta irragionevolezza di un eventuale diniego) del richiedente asilo oppure tenendo in considerazione la situazione che lo stesso dovrebbe affrontare nel caso in cui tornasse nel paese di origine.

**Grecia**

**Base normativa:** Joint Ministerial Decision No. 30651, G.G. B' 1453 of 2014, *“Determination of residence permit on humanitarian grounds, as well as type, procedure and specific conditions for its granting”*

**Autorità competente:** [Ministero dell'interno](#)

In Grecia un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie può essere rilasciato [dal ministero degli interni agli stranieri presenti sul territorio greco](#) se:

- lo straniero è vittima di traffico di esseri umani come segnalato dal PM competente;
- vittime o testimoni essenziali di crimini commessi dalla criminalità organizzata o organizzazioni terroristiche;
- vittime di violenza familiare/domestica;
- vittime di lavoro forzato, lavoro minorile o comunque impiegati in lavori particolarmente gravosi senza le adeguate tutele;
- gravi motivi di salute, nel caso i motivi di salute siano imputabili a malattie infettive è necessario il nulla osta del ministero della salute;
- genitori di un minore con cittadinanza greca.

Il permesso di soggiorno ha validità annuale, può essere rinnovato e da diritto ad avere un lavoro regolare.

Il segretario generale dell'amministrazione decentrata territorialmente competente può concedere un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie agli stranieri che intendano viaggiare in Grecia **dal loro paese** di residenza e siano:

- maggiorenni nati in Grecia o che hanno frequentato entro i 21 anni, almeno 6 anni di scuola in Grecia;
- minorenni che frequentano scuole finanziate da autorità greche;
- vittime di infortuni sul lavoro, o altre forme di infortunio, le cui posizioni giuridiche sono disciplinate dal diritto greco, per il tempo necessario a ricevere le cure;

- minori affidati da una corte greca o di un paese terzo ad una famiglia greca o di un paese terzo legalmente residente in Grecia che abbiano fatto domanda di adozione del minore davanti alle autorità greche;

- maggiorenni con rilevanti e debilitanti problemi di salute o minorenni che necessitino di particolari misure protettive.

### **Lettonia**

**Riferimento Normativo:** [Sezione 23 par.3 legge sull'immigrazione](#)

**Autorità Competente,** [Ministero dell'interno ufficio per gli affari di cittadinanza e immigrazione](#)

La protezione umanitaria ha **carattere residuale** e può essere concessa su autorizzazione del Capo ufficio per gli affari di cittadinanza e immigrazione per un periodo di non più di **cinque anni**. Un orientamento consolidato da parte della giurisprudenza della Corte suprema ha stabilito che il riconoscimento dei motivi di carattere umanitario che stanno alla base dell'erogazione del permesso di soggiorno, deve avvenire sulla base di **circostanze eccezionali** connesse al grave pregiudizio che l'individuo potrebbe ricevere nel caso in cui gli fosse negata la possibilità di rimanere sul territorio lettone.

Un tipico caso di concessione di permessi per ragioni umanitarie si ha in presenza di individui **gravemente malati** con **parenti stretti** residenti in Lettonia.

### **Lituania**

**Base normativa,** Art 130. Law on the Legal Status of Aliens

**Autorità Competente:** [Ministero dell'interno dipartimento migrazioni](#)

Un permesso di soggiorno con validità non superiore all'anno può essere concesso allo straniero che per ragioni umanitarie non può abbandonare il paese. Le ragioni umanitarie sono connesse allo stato di salute dell'individuo, cause di forza maggiore o al pregiudizio per i suoi diritti fondamentali nel caso in cui tornasse nel suo paese di origine. La decisione è assunta dal dipartimento migrazioni del ministero dell'interno.

### **Polonia**

**Riferimento Normativo:** Act of 12<sup>th</sup> December 2013 on foreigners

L'**autorità competente** ad conferire la protezione internazionale per ragioni umanitarie è la [polizia di frontiera](#). In caso di conferimento del permesso allo straniero concessa la possibilità di richiedere un apposito documento (carta di residenza) con validità di due anni, tale documento dà diritto a cercare un regolare lavoro.

La possibilità per uno straniero di rimanere nel paese per ragioni umanitarie è subordinata al verificarsi di una seguenti circostanze:

1) Lo straniero può essere rimpatriato solamente in uno Stato in cui vi sia la fondata possibilità che, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo esso possa:

- ricevere una minaccia al proprio diritto alla vita, libertà o sicurezza personale
- subire tortura o trattamenti inumani o degradanti
- essere costretto al lavoro forzato

- essere privato del diritto ad un giusto processo davanti ad un giudice precostituito per legge.

2) Lo straniero può essere rimpatriato solamente in uno Stato in cui vi sia la fondata possibilità che venga violato il rispetto della sua vita privata o familiare secondo la definizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

3) Lo straniero può essere rimpatriato solamente in uno Stato in cui vi sia la fondata possibilità in cui si verifichi una violazione dei diritti dei bambini dal quale derivino pregiudizi al suo sviluppo psicofisico. Per la definizione dei diritti del bambino si fa riferimento alla definizione data dalla Convenzione **ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** (*Convention on the Rights of the Child*), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

La possibilità per uno straniero di rimanere nel paese per ragioni umanitarie non è concessa nel caso in cui il richiedente

- abbia commesso crimini contro la pace, crimini contro l'umanità o crimini di guerra.
- abbia effettuato azioni contrarie al preambolo e ai primi due articoli della carta delle Nazioni Unite.
- abbia commesso un crimine in territorio polacco o abbia commesso azioni all'estero che sono considerate crimini secondo la legge polacca.
- sia una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico.

### **Portogallo**

**Base normativa:** Law 27/2008, of June 30<sup>th</sup>

**Autorità competente:** [servizio di immigrazione e frontiera](#)

Ad un richiedente asilo può essere conferito solamente lo status di rifugiato o essere concessa la protezione sussidiaria. La risposta non descrive un permesso di soggiorno per i richiedenti asilo conferito per ragioni diverse dai due casi sopra indicati.

### **Rep. Ceca**

**Base normative,** [Articolo 14 Asylum3 ACT 25/1999](#)

**Autorità competente:** [Ministero interno](#)

Può essere garantita protezione umanitaria nei casi in cui pur non essendo presenti le condizioni per riconoscere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria siano comunque presenti ragioni di particolare interesse.

Nel momento in cui le ragioni che hanno portato al riconoscimento di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie cessano, in mancanza di altri motivi, il permesso di soggiorno viene ritirato.

### **Slovacchia**

In Slovacchia sono presenti **due istituti** che permettono ad uno straniero di rimanere nel paese per ragioni umanitarie.

**Basi normative:** Act no. 480/2002 Coll. on asylum as amended.

Act no. 404/2011 Coll. on the stay of aliens as amended.

**Autorità competenti:** Ministero interno, dipartimenti di polizia

Il richiedente asilo che non presenti i requisiti per ottenere la protezione umanitaria o sussidiaria può ricevere **asilo per ragioni umanitarie** a discrezione del ministro dell'interno.

In Slovacchia un **permesso di soggiorno per motivi umanitari** (c.d. soggiorno tollerato)

può essere concesso dal competente dipartimento di polizia per un periodo di 180 giorni, rinnovabili.

Tale tipo di permesso di soggiorno può essere concesso in un numero tassativo di casi:

- ai minori trovati in territorio slovacco;
- agli stranieri che pur in assenza di un valido documento riescano a provare la loro identità e vogliano ricongiungersi con la famiglia residente legalmente in territorio slovacco. Ciò non deve arrecare un danno alla sicurezza dello Stato;
- alle vittime di traffico di esseri umani;
- in presenza di particolari obbligazioni internazionali in capo alla Slovacchia;
- ai testimoni essenziali in processi penali o vittime di lavoro forzato o particolarmente provante nel paese di origine.

### **Svezia**

**Base normativa:** Chapter 5, Section 6 of the Aliens Act (2005:716),

**Autorità Competente:** [Agenzia svedese per le migrazioni](#)

Le possibilità che ad uno straniero sia conferita la possibilità di soggiornare in Svezia per ragioni umanitarie sono molto limitate.

La valutazione delle ragioni umanitarie sono basate sul principio di eccezionale gravità della situazione. Nel compiere tale valutazione si tengono conto dello stato di salute dello straniero, dei suoi legami con la Svezia e della situazione nel paese di origine.

Secondo una consolidata giurisprudenza (si veda ad esempio il giudizio MIG 2007:15 della [Corte d'appello sulle migrazioni](#)) tali criteri devono essere applicati in modo restrittivo.

Per quanto riguarda i bambini il principio che sta alla base dell'erogazione della protezione umanitaria è la sussistenza di gravi circostanze (un criterio meno rigido rispetto a quello impiegato con gli adulti).

Il permesso di soggiorno garantito a queste condizioni ha una validità di 13 mesi e può essere rinnovato per due anni, se lo straniero ottiene nel frattempo un lavoro regolare il permesso diventa permanente.

### **Ungheria**

**Base normativa:**

- Act II of 2007 on the Admission and Right of Residence of Third-Country Nationals,
- Government Decree 114/2007 (V. 24.) Korm. on the Implementation of Act II of 2007 on the Admission and Right of Residence of Third-Country Nationals.

Ai sensi dell'articolo 29 della legge sull'immigrazione (Act II/2007) un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie deve essere concesso a:

- apolidi trovati in territorio ungherese; (Il permesso dura tre anni. Dopo il terzo anno si possono ottenere rinnovi periodici. Il permesso rinnovato ha una durata non superiore all'anno)
- persone con lo status di rifugiato; (Il permesso dura un anno. Dopo il tale periodo si possono ottenere rinnovi periodici. Il permesso rinnovato ha una durata non superiore all'anno)
- ai richiedenti asilo; (Il permesso dura fino a sei mesi. Il permesso può essere rinnovato periodicamente. Il permesso rinnovato ha una durata non superiore ai 6 mesi)
- ai minori stranieri non accompagnati e agli stranieri nati in Ungheria private del proprio

tutore; (Il permesso dura un anno. Dopo il tale periodo si possono ottenere rinnovi periodici. Il permesso rinnovato ha una durata non superiore all'anno)

- agli stranieri che abbiano collaborato ad indagini penali con le autorità ungheresi fornendo un contributo significativo alla loro soluzione. In questo caso il permesso di soggiorno è rilasciato su iniziativa di un tribunale, di un procuratore, dell'agenzia di sicurezza nazionale o della locale guardia di finanza. Devono essere presenti ragioni di sicurezza nazionale che giustifichino il conferimento del permesso; (Il permesso dura fino a sei mesi. Il permesso può essere rinnovato periodicamente. Il permesso rinnovato ha una durata non superiore ai 6 mesi. Nel caso in cui il collaboratore sia anche una vittima di traffico di esseri umani la proroga può essere superiore a 6 mesi)

- su iniziativa di un tribunale nei confronti degli stranieri che erano occupate in condizioni di lavoro inumane oppure nei minori che erano occupati in violazioni delle leggi sul lavoro minorile (fino a sei mesi prorogabili fino al termine del processo contro i datori di lavoro accusati di sfruttare i dipendenti).



**Articolo 1, comma 2, lettera b); commi da 3 a 5**  
***(Impugnazione dei provvedimenti di diniego  
della "protezione speciale")***

Queste disposizioni disciplinano le **controversie** relative ai provvedimenti sfavorevoli resi, in ordine al riconoscimento della "protezione speciale", dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale o dalla Commissione nazionale.

Si dispone che il giudice competente - ossia le **Sezioni specializzate** in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite (per effetto del decreto-legge n. 13 del 2017) presso ciascun Tribunale ordinario del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello - decidano con **rito sommario di cognizione**.

Il **comma 2, lettera b)** dell'**articolo 1** del decreto-legge modifica l'articolo 35-*bis*, comma 1 del decreto legislativo n. 25 del 2008, per coordinamento normativo con la nuova disciplina posta dal decreto-legge circa la protezione che esso definisce "speciale" (e non più "per motivi umanitari").

La disposizione del decreto-legislativo n. 25 che viene incisa (introdottavi dal decreto-legge n. 13 del 2017: suo articolo 6, comma 1, lettera g)) ha previsto che le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti di revoca o cessazione della protezione internazionale siano decise dall'autorità giudiziaria con il **rito camerale**, di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile (in luogo del rito sommario di cognizione da parte del tribunale distrettuale in composizione monocratica, com'era fino ad allora).

Tale previsione è venuta a costituire deroga a quanto previsto dall'articolo 742-*bis* del codice di procedura civile, in base al quale le disposizioni del codice si applicano a tutti i procedimenti in camera di consiglio "che non riguardino materia di famiglia o di stato delle persone".

Ebbene, la novella estende la previsione dell'applicazione del rito camerale altresì ai **giudizi sul mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale** (sostitutiva della protezione per motivi umanitari, ai sensi dell'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25 così come novellato dall'articolo 1, comma 2, lettera a) del presente decreto-legge).

Le caratteristiche essenziali del procedimento camerale di cui agli articoli 737 ss. del codice di procedura civile possono essere così riassunte: il procedimento si

attiva in genere con "ricorso" dell'interessato (art. 737 c.p.c.), si svolge in genere senza seguire forme rituali, non richiede espressamente la forma del contraddittorio (l'art. 738, 3° comma, c.p.c. prevede solo l'eventualità che il giudice assuma informazioni) e termina con l'adozione di un decreto (art. 737 c.p.c.) – anche immediatamente esecutivo (art. 741, 2° comma, c.p.c.) – suscettibile in genere (ma con talune eccezioni) di revoca o modifica da parte dello stesso giudice che lo ha emesso (art. 742 c.p.c.).

Il **comma 3** modifica le disposizioni poste dall'articolo 3 del decreto-legge n. 13 del 2017. Quell'articolo, qui novellato, determina le **competenze delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea**, istituite presso ciascun tribunale ordinario del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello.

La **lettera a)** - per la quale è posta dal **comma 4** una espressa clausola di invarianza finanziaria - si articola in tre numeri:

- il **numero 1)** reca una disposizione di coordinamento con quella di cui al comma 2, lettera *b)* sopra ricordato. Si assicura cioè che tra le competenze delle sezioni specializzate sia quella a giudicare delle controversie innescate da decisione delle Commissioni territoriali e nazionale ravvisanti la mancanza dei presupposti della "protezione speciale";
- il **numero 2)** attribuisce alla competenza delle sezioni specializzate le controversie in materia di diniego della "protezione speciale" proposta dalle Commissioni territoriali quando valutano la sussistenza del divieto di *refoulement* ai sensi degli articoli 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008 e dell'articolo 19, commi 1 e 1.1 del testo unico in materia di immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998;
- il numero 3) precisa la competenza delle sezioni specializzate a giudicare altresì delle controversie relative ai casi di protezione "speciale" di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 19, comma 2, lettere *d)* e *d-bis*), 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, del Testo unico dell'immigrazione, quali rivisitati o introdotti dal decreto-legge. Sono rispettivamente situazioni di: esposizione a tratta; violenza domestica; donne in stato di gravidanza o nei sei mesi dalla nascita del figlio; condizioni di salute di eccezionale gravità; calamità che non consenta il rientro nel Paese di provenienza; particolare sfruttamento lavorativo.

*Parrebbe suscettibile di approfondimento la formulazione del numero 3), là dove menziona l'articolo 19, comma 2, lettera d) del Testo Unico (relativa alla gravidanza e maternità nei sei mesi successivi), che non è*

*stata incisa dal decreto-legge e che si pone come una condizione di inespellibilità dello straniero al pari di altre fattispecie previste dal medesimo articolo 19, comma 2 del Testo unico (minore età; convivenza con parenti entro il secondo grado o con il coniuge italiano; possesso della carta di soggiorno) invece non richiamate.*

La **lettera b)** ancora del comma 3 di questo articolo 1 del decreto-legge reca una disposizione di coordinamento con quella di cui al comma 2, lettera *b)* sopra ricordato.

Si assicura in tal modo (novellando l'articolo 4-*bis* dell'articolo 3 del decreto-legge n. 13 del 2017) che il giudizio sulle controversie inerenti la mancanza dei presupposti della "protezione speciale" sia ricompreso tra quelli decisi dal tribunale in **composizione collegiale**, per la cui trattazione sia designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio e per la cui soluzione il collegio decida in **camera di consiglio** sul merito della controversia quando ritenga che non sia necessaria una istruzione.

Il **comma 5** dispone (mediante l'introduzione di un novello articolo 19-*ter* entro il decreto legislativo n. 150 del 2011) l'applicazione **del rito sommario di cognizione** innanzi alle sezioni specializzate per le controversie in materia di **rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo o revoca dei permessi di soggiorno di protezione speciale**.

La competenza è della sezione specializzata del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento.

È ripetuta la previsione che il tribunale giudichi in composizione collegiale e per la trattazione della controversia sia designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio.

Il **ricorso** deve essere proposto entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, a pena di inammissibilità - o entro sessanta giorni, se il ricorrente risieda all'estero.

Il ricorso può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana (in questo secondo caso, l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro alla autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi alla autorità consolare).

Quando sia presentata istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato (ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 150 del 2011), l'ordinanza è adottata entro cinque giorni.

Il ricorso deve essere proposto entro trenta giorni dalla notificazione, ovvero sessanta, se il ricorrente risiede all'estero. Quando è presentata istanza di sospensiva, il giudice decide entro cinque giorni.

L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.

Il termine per proporre ricorso in Cassazione è fissato in trenta giorni (decorrenti dalla comunicazione dell'ordinanza a cura della cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituita).

La **procura alle liti** per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione dell'ordinanza impugnata (a tal fine, il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura).

Si applicano le disposizioni di cui ai commi 14 e 15 dell'articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del gennaio 2008. E dunque: la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale non opera nei procedimenti; la controversia è trattata in via di urgenza.

## Articolo 2

### *(Prolungamento della durata massima del trattenimento dello straniero nei Centri di permanenza per il rimpatrio e disposizioni per la realizzazione dei medesimi Centri)*

L'**articolo 2** prolunga da 90 a 180 giorni il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri.

Autorizza, inoltre, a ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara (art. 63 del codice dei contratti pubblici) al fine di assicurare una tempestiva messa a punto dei Centri medesimi.

I Centri di identificazione ed espulsione (Cie) hanno assunto la denominazione di Centri di permanenza per i rimpatri per effetto della disposizione di cui all'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 13 del 2017.

In essi sono trasferiti gli stranieri che: si trovano in una posizione irregolare; all'esito delle attività di *screening* sanitario, pre-identificazione, nonché delle attività investigative, decidono di non presentare domanda di protezione internazionale; si rifiutano di essere foto-segnalati.

L'art. 19 del decreto-legge n. 13 ha previsto l'adozione di iniziative volte a realizzare l'ampliamento della rete dei centri di permanenza per i rimpatri, assicurandone la distribuzione sull'intero territorio nazionale, posto che la capacità di accoglienza di tali strutture risulta funzionale a garantire l'efficacia delle procedure di rimpatrio.

Il **comma 1** eleva da 90 a **180 giorni il periodo massimo** di trattenimento dello straniero all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri (**lettera a**).

Eleva parallelamente da 90 a **180 giorni** il periodo di trattenimento dello straniero presso le **strutture carcerarie**, superato il quale lo straniero può essere trattenuto presso il centro di permanenza per i rimpatri per un periodo massimo di 30 giorni (**lettera b**).

Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri di finanza pubblica, prescrive il **comma 3**.

La **durata massima del trattenimento** degli stranieri presso i Centri di permanenza per i rimpatri è stabilita - nel contesto della **disciplina dell'esecuzione dell'espulsione** - dall'art. 14, comma 5, del testo unico sull'immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

### Il trattenimento pre-espulsivo

Nei centri di permanenza per i rimpatri sono trattenuti, per il tempo strettamente necessario, gli stranieri per i quali non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione a causa di ostacoli quali la necessità di prestare soccorso dello straniero, di effettuare accertamenti sulla sua nazionalità e identità, di acquisire i documenti per il viaggio e di reperire un idoneo vettore (art. 14, comma 1, del testo unico sull'immigrazione).

Si tratta del cd. "trattenimento pre-espulsivo".

Il trattenimento nel centro di permanenza per i rimpatri è disposto dal questore e sottoposto a convalida del giudice di pace.

Come asserito dalla Corte costituzionale, il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale e, come tale, non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'articolo 13 della Costituzione (sentt. 105/2001 e 222/2004).

Il provvedimento di trattenimento risulta, pertanto, legittimo solo in presenza dei casi indicati dalla legge e subordinatamente al controllo da parte del giudice della convalida.

La Corte precisa che il provvedimento del questore di trattenimento in un centro di permanenza temporanea "deve essere trasmesso al giudice senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore ed è assoggettato alla convalida 'nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, sentito l'interessato', con cessazione di 'ogni effetto qualora non sia convalidato nelle quarantotto ore successive' (art. 14, comma 4). La convalida dell'autorità giudiziaria riguarda anche l'eventuale provvedimento di proroga del trattenimento, con possibilità di ricorso in Cassazione (art. 14, comma 6)" (sent. n. 222/2004).

### La proroga del trattenimento

Il comma 5 dell'art. 14 - **i cui periodi quinto e sesto sono oggetto di novella da parte del comma in esame** - disciplina la proroga dei termini di trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri.

Tra le diverse modifiche intervenute sul comma 5 nel corso del tempo, la legge n. 161 del 2014 aveva ridotto a 90 giorni il termine massimo di trattenimento, precedentemente fissato in 180 giorni.

Con la modifica apportata dal decreto-legge in esame viene ripristinato il più ampio termine di **180 giorni**.

Il comma 5 prevede che la convalida del provvedimento di trattenimento da parte del giudice di pace comporti la permanenza nel centro per un periodo di 30 giorni, prorogabili di ulteriori 30 qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presentino gravi difficoltà. La proroga è disposta dal giudice, su richiesta del questore.

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 le proroghe risultino necessarie per organizzare le operazioni di rimpatrio.

In ogni caso il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri non poteva essere superiore a 90 giorni. Essi divengono 180 per effetto della modifica introdotta dal decreto-legge in commento.

Lo straniero, già trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di 90 giorni (180 a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame), può essere trattenuto presso il centro per un periodo massimo di 30 giorni, prorogabili di ulteriori 15 giorni, previa convalida da parte del giudice di pace, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione si specifica che il prolungamento dei termini di trattenimento disposto dal comma in esame risulta conforme a quanto previsto dall'art. 18 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2008/115/CE ("Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare"), il quale, al paragrafo 1, autorizza gli Stati membri a prevedere tempi più lunghi per il riesame giudiziario e misure urgenti in deroga alla disciplina del trattenimento nei casi in cui un numero eccezionalmente elevato di cittadini di Paesi terzi da rimpatriare comporti "un notevole onere impreveduto per la capacità dei centri di permanenza temporanea di uno Stato membro o per il suo personale amministrativo o giudiziario".

In relazione alle modalità di svolgimento del procedimento di proroga, la giurisprudenza ha precisato che anche per la decisione relativa alla richiesta di proroga devono essere assicurate le garanzie del contraddittorio - consistenti nella partecipazione necessaria del difensore e nell'audizione dell'interessato - previste espressamente dall'art. 14, comma 4, per il primo trattenimento (Corte di cassazione-Sez. Civile n. 4544 del 24 febbraio 2010, n. 13767 dell'8 giugno 2010, n. 15223/2013).

Più recentemente (6 ottobre 2016) la Corte europea dei diritti dell'uomo - nella causa Richmond Yaw e altri c. Italia - ha condannato l'Italia a risarcire il danno causato ad alcuni cittadini ghanesi per il mancato rispetto del contraddittorio nel procedimento di proroga del trattenimento.

Il **comma 2** consente - al fine di assicurare la tempestiva esecuzione dei lavori di costruzione, completamento, adeguamento ovvero ristrutturazione dei Centri di permanenza per i rimpatri - di ricorrere alla **procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara**, la cui

applicazione è circoscritta ai casi e alle circostanze indicati dall'art. 63 del codice dei contratti pubblici.

Il ricorso a tale procedura è autorizzato per un periodo non superiore a 3 anni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame e per **lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria**.

Nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, l'invito contenente l'indicazione dei criteri di aggiudicazione deve essere rivolto ad almeno 5 operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei.

L'art. 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (codice dei contratti pubblici) fissa casi e circostanze in cui le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, dando conto, con adeguata motivazione, della sussistenza dei relativi presupposti.

In particolare, il comma 6 dell'art. 63 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici individuino gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economica e finanziaria e tecniche e professionali desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezionino almeno 5 operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei.

L'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a scegliere l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose (ai sensi dell'articolo 95 del codice dei contratti pubblici), previa verifica del possesso dei requisiti di partecipazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta o mediante procedura competitiva con negoziazione.

**Il Senato in prima lettura** ha approvato due ordini di modifiche, relative al comma 2 di questo articolo.

I nuovi **commi 2-bis e 2-ter** prevedono (ferma una clausola di invarianza finanziaria) una vigilanza dell'**Autorità nazionale anticorruzione** nella procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, attivata per lavori di costruzione, completamento, adeguamento ovvero ristrutturazione dei Centri di permanenza per i rimpatri.

Quella qui prevista è una **vigilanza collaborativa**, quale disposta dall'ordinamento (articolo 213, comma 3, lettera *h*) del codice dei contratti pubblici, decreto legislativo n. 50 del 2016) per "affidamenti di particolare interesse". Essa è attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti; è finalizzata a supportarle nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara.

Il nuovo **comma 2-quater** invece prevede uno **specifico obbligo di pubblicità e trasparenza per gli enti gestori** dei centri di accoglienza - nonché per gli enti gestori dei centri di permanenza per i rimpatri.

Tali enti sono tenuti - prevede la disposizione - a pubblicare **la rendicontazione delle spese di gestione**, sul proprio sito internet o portale



digitale - il quale deve essere collegato tramite *link* al sito internet della prefettura territorialmente competente, affinché anche su quest'ultimo i dati siano disponibili.

La rendicontazione è effettuata successivamente alle verifiche della prefettura ai fini della liquidazione.

### Articolo 3

#### *(Trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo)*

L'**articolo 3** interviene sulla disciplina del **trattenimento di stranieri che abbiano presentato domanda di protezione internazionale**, recata dai decreti legislativi n. 142 del 2015 e n. 25 del 2008, introducendo due nuove ipotesi di trattenimento motivate dalla necessità di determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero richiedente protezione internazionale.

Il **comma 1** (mediante l'inserimento di un comma *3-bis* nell'art. 6 del decreto legislativo n. 142) introduce **due nuove ipotesi di trattenimento** motivate dalla **necessità di determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero richiedente protezione internazionale (lettera a)**.

L'art. 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015 vieta di poter trattenere il richiedente protezione internazionale al solo fine di esaminare la sua domanda.

Enumera poi alcuni casi in cui il richiedente protezione internazionale è trattenuto nei Centri di permanenza per i rimpatri (se possibile, in appositi spazi di tali Centri).

Il trattenimento nei Centri in questione è, ad esempio, disposto nei confronti di soggetti che costituiscano un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero nei confronti di richiedenti protezione internazionale per i quali sussista rischio di fuga.

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, all'art. 8, par. 3, lett. *a*), pone tra le ipotesi di trattenimento del richiedente protezione internazionale la necessità di determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza.

Le nuove ipotesi di trattenimento introdotte dal comma in esame sono autorizzate **in luoghi determinati e per tempi definiti**.

In particolare i **trattenimenti sono autorizzati**:

- ✓ allo scopo di determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero richiedente protezione internazionale, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a 30 giorni: negli appositi punti di crisi individuati dall'articolo 10-*ter*, comma 1, del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998).

L'articolo 10-ter è stato inserito nel testo unico sull'immigrazione dal decreto-legge n. 13 del 2017, che ha in tal modo disciplinato con fonte legislativa il metodo *hotspot*.

Il comma 1 dell'art. 10-ter individua due tipi di "appositi punti di crisi" dove condurre gli stranieri rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunti nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare:

- punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge n. 451 del 1995, vale a dire i tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore di stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento e in attesa di identificazione o espulsione (di cui il decreto-legge n. 451 ha disposto l'istituzione).

Con il successivo regolamento di attuazione (decreto del Ministro dell'interno n. 233 del 1996) è stato previsto che i tre centri di accoglienza fossero istituiti nelle città di Brindisi, Lecce e Otranto, fatta salva la possibilità - in relazione al modificarsi dei flussi migratori e compatibilmente con le dotazioni di bilancio - di attivare nuove strutture in altri comuni o di chiudere, anche temporaneamente, quelle esistenti;

- punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 142 del 2015, vale a dire i centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica.

Prima della codificazione legislativa di cui all'art. 10-ter, il metodo *hotspot* era stato introdotto e regolato nell'ordinamento italiano con atti del Ministero dell'interno.

In particolare, la *Roadmap* del 28 settembre 2015 ha, tra l'altro, effettuato una ricognizione delle capacità del sistema di prima accoglienza, comprensivo dei posti di prima accoglienza disponibili nelle aree *hotspot*.

Gli *hotspot* sono stati individuati in alcune strutture situate presso porti di sbarco selezionati, dove vengono effettuate le procedure previste, come lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-signalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri.

Il sistema di prima accoglienza è costituito da strutture appartenenti ad ex centri governativi (CARA/CDA e CPSA), che in seguito si sono riconfigurati come *Regional Hubs*.

Gli *hubs* sono strutture aperte, destinate a ricevere i cittadini di Paesi terzi - già registrati e sottoposti alle procedure di foto-segnalamento - che, avendo aderito alla procedura di ricollocazione, devono formalizzare la domanda di protezione internazionale.

- ✓ qualora non sia stato possibile pervenire alla determinazione ovvero alla verifica dell'identità o della cittadinanza dello straniero richiedente protezione internazionale, **per un periodo massimo di 180 giorni: nei Centri di permanenza per i rimpatri di cui all'art. 14 del testo unico sull'immigrazione**, in conformità alle disposizioni relative alla proroga del trattenimento nei medesimi Centri (articolo 14, comma 5).

Per il trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri di cui all'art. 14 del testo unico sull'immigrazione, si rinvia all'illustrazione dell'art. 2.

Come specificato nella *Roadmap* del Ministero dell'interno, la possibilità di rimpatriare i migranti che non hanno diritto alla protezione internazionale è soggetta alla loro identificazione. Alcuni Paesi di origine ritengono sufficiente l'accertamento della nazionalità, mentre per altri Paesi di origine è necessaria la completa identificazione del migrante da parte delle Autorità competenti.

Le lettere *b)* e *c)* del comma 1 in esame **apportano modificazioni di coordinamento con il nuovo comma 3-bis** (inserito dalla lettera *a)* del comma in esame) rispettivamente ai **commi 7 e 9 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 142**.

In particolare:

- ✓ al comma 7 dell'articolo 6, la nuova ipotesi di trattenimento nei Centri di permanenza di cui al comma 3-bis, secondo periodo, è ricompresa nell'applicazione della disposizione che prevede la **permanenza del richiedente protezione internazionale nella struttura di trattenimento, in conseguenza del ricorso giurisdizionale** proposto contro la decisione di rigetto della Commissione territoriale che si pronuncia sulla revoca o sulla cessazione dello *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria (artt. 35 e 35-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008).

Ai sensi del comma 7 dell'art. 6 la permanenza del richiedente nella struttura di trattenimento è consentita fino all'adozione del decreto di concessione o diniego della sospensione del provvedimento impugnato (art. 35-bis, comma 4, del decreto legislativo n. 25 del 2008), nonché per tutto il tempo in cui il

richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso proposto.

Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sono deputate a esaminare le domande di asilo e ad assumere le decisioni in merito a tali richieste.

- ✓ al comma 9 dell'art. 6, le due nuove ipotesi di trattenimento nelle strutture di cui al comma 3-*bis* sono ricomprese tra i **motivi che - una volta venuti meno - determinano la cessazione del trattenimento.**

Il **comma 2** introduce nel decreto legislativo n. 25 del 2008 **modificazioni di coordinamento con la nuova ipotesi di trattenimento negli appositi punti di crisi individuati dall'articolo 10-*ter*, comma 1, del testo unico sull'immigrazione**, introdotta dal comma 1.

In particolare:

- ✓ la **lettera a)** inserisce il riferimento alle strutture di cui all'art. 10-*ter* nell'articolo 23-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 25. Esso prevede, pertanto, la **sospensione dell'esame della domanda** di protezione internazionale nel caso in cui il richiedente si allontani senza giustificato motivo dalle strutture di accoglienza ovvero **si sottragga alla misura del trattenimento nelle strutture di cui all'art. 10-*ter* (punti di crisi) e nei Centri di permanenza per i rimpatri;**
- ✓ la **lettera b)** inserisce il riferimento alle strutture di cui all'art. 10-*ter* nell'art. 28, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo n. 25, che - a seguito della modifica intervenuta - include, tra i soggetti cui spetta un **esame prioritario della domanda** di protezione internazionale, i **richiedenti per i quali sia stato disposto il trattenimento anche nei punti di crisi di cui all'art. 10-*ter* oltre che nei Centri di permanenza per i rimpatri;**
- ✓ la **lettera c)** inserisce il riferimento alle strutture di cui all'art. 10-*ter* nell'articolo 35-*bis*, comma 3, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 25. Esso - nel contesto della disciplina delle **controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale** - include dunque, tra le ipotesi in cui la proposizione del ricorso non determina la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, il caso in cui il **ricorso sia stato proposto da parte di un soggetto trattenuto anche nelle strutture di cui all'art. 10-*ter* oltre che nei Centri di permanenza per i rimpatri.**

Modifica introdotta dal **Senato** nella prima lettura apporta un ulteriore coordinamento normativo (**comma 2-bis**).

Esso prevede l'inserimento (entro l'articolo 7, comma 5, lettera *e*) del decreto-legge n. 146 del 2013) delle **strutture degli appositi punti di crisi** - individuati dall'articolo 10-*ter*, comma 1, del Testo unico sull'immigrazione quali centri di prima accoglienza (v. supra, comma 1, lettera *a*) - quali luogo in cui il **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale possa condurre la verifica del rispetto degli adempimenti connessi a diritti dello straniero**.

Sono i diritti di essere assistito da un difensore nel procedimento di convalida del trattenimento e di essere trattenuto con il rispetto dei diritti fondamentali della persona (anche con libertà di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con il difensore e con i ministri di culto), nonché connessi al funzionamento dei centri o comunque alle attività di accoglienza, assistenza e per le esigenze igienico-sanitarie, relative al soccorso dello straniero (cfr. *articoli 20-23* del d.P.R. n. 394 del 1999, regolamento attuativo del Testo unico dell'immigrazione).

Chiude l'articolo una clausola di **invarianza finanziaria (comma 3)**.

## **Articolo 4** *(Modalità di esecuzione dell'espulsione)*

L'**articolo 4** introduce alcune modalità di **temporanea permanenza** dello straniero in attesa dell'esecuzione del provvedimento di espulsione, prevedendo che, ad alcune condizioni, tale permanenza possa aversi in **luoghi diversi dai Centri di permanenza per il rimpatrio**.

L'articolo novella l'articolo 13, comma *5-bis* del Testo unico dell'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998).

Il tema afferisce all'**esecuzione del provvedimento di espulsione** con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, disposto dal questore (nei casi previsti dal citato articolo 13, al comma 4).

Il provvedimento deve essere - secondo la norma vigente, per questa parte immodificata - comunicato al giudice di pace territorialmente competente, il quale decide della sua convalida (entro le quarantotto ore successive alla comunicazione del provvedimento alla cancelleria). Fino alla decisione della convalida, l'esecuzione del provvedimento di espulsione è sospesa. Intervenuta la convalida, il provvedimento di accompagnamento alla frontiera diventa esecutivo (avverso il decreto di convalida è proponibile ricorso per cassazione, tuttavia il relativo ricorso non sospende l'esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale).

Recita l'articolo comma 13, comma *5-bis* che "in attesa della definizione del procedimento di convalida, lo straniero espulso è **trattenuto** in uno dei Centri di permanenza per i rimpatri [di cui all'articolo 14 del Testo unico; sono stati così ridenominati dall'articolo 19, comma 1 del decreto-legge n. 13 del 2917, innanzi erano i centri di identificazione ed espulsione - CIE], salvo che il procedimento possa essere definito nel luogo in cui è stato adottato il provvedimento di allontanamento anche prima del trasferimento in uno dei centri disponibili".

A tale dettato, l'articolo aggiunge una previsione relativa al caso **non vi sia disponibilità di posti nei Centri** di permanenza per i rimpatri "o ubicati nel circondario del Tribunale competente".

In questa ipotesi di indisponibilità di posti, si viene a prevedere che su richiesta del questore, il giudice di pace possa autorizzare (con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida) la temporanea permanenza dello straniero in "**strutture diverse e idonee**", **nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza**. Questo, fino alla definizione del procedimento di convalida.

Con modifica approvata dal **Senato** nella prima lettura è stata inserita la espressa previsione che le strutture e i locali sopra ricordati garantiscano "**condizioni di trattenimento che assicurano il rispetto della dignità della persona**".

Per le disposizioni fin qui riportate, è prevista - dal **comma 2** - una clausola di **invarianza finanziaria**.

Non così per le previsioni che seguono.

L'articolo in esame aggiunge infatti che **qualora le condizioni di indisponibilità dei posti permangano anche dopo l'udienza di convalida**, il giudice possa autorizzare la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida.

Ad avviso della relazione illustrativa del disegno di legge, "la norma è in linea con la direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 in materia di rimpatri che non esclude che il trattenimento dei cittadini di Paesi terzi possa essere disposto in luoghi diversi da quelli all'uopo destinati, atteso che il considerando n. 17 e l'articolo 16 della citata Direttiva prevedono che il trattenimento debba avvenire "*di norma*" presso gli appositi centri di permanenza temporanea, non escludendo pertanto possibili luoghi idonei alternativi".

Ancora rileva la relazione illustrativa come la disposizione sia analoga a quella di cui all'articolo 558, comma 4-*bis*, del codice di procedura penale, con riferimento all'ipotesi ivi prevista della convalida dell'arresto e giudizio direttissimo.

Per siffatta disposizione del decreto-legge, relativa all'autorizzazione alla permanenza resa dal giudice fino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento, il citato **comma 2** prevede uno stanziamento - relativo all'anno 2019 - pari a **1,5 milioni di euro**.

Tali risorse sono a valere sul Fondo asilo, migrazione e integrazione (cd. **FAMI** ossia lo strumento finanziario istituito con Regolamento UE n. 516/2014 con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori, in ordine ai molteplici aspetti del fenomeno: asilo, integrazione e rimpatrio; la dotazione finanziaria comunitaria complessivamente attribuita all'Italia è pari ad € 381,48 milioni di euro).

Dalla Relazione al Parlamento 2018 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale: ad aprile 2018 risultano operativi 5 Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) con una capienza complessiva pari a 538 posti:

- Roma con una capienza di 125 posti per ospiti di sesso femminile;
- Bari con una capienza di 90 posti per ospiti di sesso maschile;



- Brindisi con una capienza di 48 posti per ospiti di sesso maschile;
- Torino con una capienza di 175 posti per ospiti di sesso maschile;
- Potenza con una capienza di 100 posti per ospiti di sesso maschile.

Il Centro di Caltanissetta risulta temporaneamente chiuso per lavori di ristrutturazione che si sono resi necessari a seguito dei danneggiamenti determinati alla struttura da alcuni ospiti nel mese di dicembre dello scorso anno.

Nel Rapporto indirizzato dal Garante al Ministero dell'interno in data 6 settembre 2018 (riferito, tuttavia, a visite effettuate nei 4 Cpr di Bari, Brindisi, Potenza e Torino a febbraio-marzo 2018), per il Centro di Palazzo San Gervasio-Potenza viene riportato, al momento della visita, il dato di una capienza effettiva pari a 72 posti, "che diventeranno 152 a lavori completati".

Peraltro - nel rendere le comunicazioni sulle linee programmatiche del proprio Dicastero di fronte alle Commissioni congiunte Affari costituzionali della Camera e del Senato (seduta del 25 luglio 2018) - il Ministro dell'interno ha esposto che "i CPR attualmente attivi sono sei (Torino, Roma, Bari, Brindisi, Palazzo S. Gervasio (Pz) e Caltanissetta) per una disponibilità complessiva di 880 posti".

Il Ministro ha inoltre annunciato, entro il corrente anno, la riattivazione di nuovi centri - per circa 400 posti - attraverso la riconversione dell'ex carcere di Macomer (in provincia di Nuoro), il ripristino della funzionalità del centro di Modena (ex Cie) e la riconversione dei due centri di Gradisca d'Isonzo e di Milano, già operativi come centri di accoglienza per richiedenti asilo.

Per l'anno 2019 viene annunciata la realizzazione di ulteriori centri e l'individuazione di altri siti nelle regioni attualmente prive di Cpr.

Il [Fondo Asilo Migrazione e Integrazione \(FAMI\)](#) è finanziato dal bilancio dell'Unione Europea per il periodo di programmazione 2014/20. In tale fondo sono confluiti i seguenti fondi del periodo precedente 2007/13: il FEI (fondo europeo integrazione cittadini paesi terzi), FER (Rifugiati), FR (rimpatri).

Il FAMI è disciplinato dai Reg. (UE) 514/2014 e 516/2014. Le risorse del FAMI si attivano a cura degli Stati Membri mediante specifici programmi nazionali. Il [Programma Nazionale dell'Italia](#) è a titolarità del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ed è il documento programmatico elaborato dall'Italia per la definizione degli obiettivi strategici e operativi nonché degli interventi da realizzare con la dotazione finanziaria a disposizione.

**Obiettivo** del FAMI è in particolare quello di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno: **asilo, integrazione e rimpatrio**.

Il Fondo offre un supporto agli Stati per perseguire i seguenti obiettivi:

- rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna;
- sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico ed occupazionale e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi nelle società ospitanti;
- promuovere strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati membri, che contribuiscano a contrastare l'immigrazione illegale, con

particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei paesi di origine e di transito;

- migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica.

## **Articolo 5** *(Divieto di reingresso)*

L'**articolo 5** modifica una disposizione del Testo unico dell'immigrazione, aggiornando un riferimento normativo e prevedendo che il **divieto di reingresso** dello straniero espulso abbia efficacia nell'intero **spazio Schengen**.

Questo articolo novella l'articolo 13, comma 14-*bis* del Testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), esplicitando che il **divieto di reingresso nei confronti dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione** abbia **efficacia nell'intero spazio Schengen** nonché negli Stati non membri dell'Unione europea cui comunque si applichi l'*acquis* di Schengen.

Secondo la disciplina vigente, lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione non può rientrare nel territorio dello Stato (salvo speciale autorizzazione del Ministro dell'interno). Tale divieto è presidiato dalla sanzione di una reclusione da uno a quattro anni (indi da una nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera).

Il divieto di reingresso è registrato dall'autorità di pubblica sicurezza e inserito nel sistema di informazione Schengen.

La novella aggiorna il riferimento normativo europeo, menzionando il Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006.

È il regolamento intervenuto a disciplinare il cd. SIS II, vale a dire l'istituzione, l'esercizio e l'uso del Sistema d'Informazione Schengen di seconda generazione.

La novella altresì scandisce che l'iscrizione nel sistema informativo Schengen comporta il divieto di ingresso e soggiorno nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea (nonché negli Stati non membri cui si applichi l'*acquis* di Schengen).

Siffatta previsione non può essere che mero ribadimento di quanto normato a livello europeo. In particolare può ricordarsi come l'articolo 5, comma 1 del regolamento (CE) n. 562 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, cd. codice frontiere Schengen, preveda quale condizione per l'ingresso in uno Stato membro di uno straniero cittadino di Paese terzo, di non essere segnalato nel SIS ai fini della non ammissione.

Quest'ultima previsione era stata anteceduta da una direttiva comunitaria relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei

cittadini di Paesi terzi, cui ha dato recepimento nell'ordinamento italiano il decreto legislativo n. 12 del 2005.

**Articolo 5-bis**  
**(Respingimento dello straniero disposto dal questore)**

L'**articolo 5-bis** prevede l'estensione al provvedimento di **respingimento** dell'applicazione delle disposizioni circa la **convalida** da parte del giudice di pace e la **ricorribilità** innanzi all'autorità giudiziaria, già vigenti per il provvedimento di espulsione.

Prevede altresì che il respingimento importi il divieto di reingresso, presidiato da specifiche sanzioni. Tale divieto è inserito nel sistema d'informazione Schengen, comportando il divieto di ingresso e soggiorno negli Stati dell'Unione europea e dell'*acquis* Schengen.

L'articolo ha per oggetto il **respingimento con accompagnamento alla frontiera disposto dal questore** nei confronti degli stranieri che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, siano fermati all'ingresso o subito dopo (o siano stati temporaneamente ammessi nel territorio solo per necessità di pubblico soccorso).

Ebbene, si viene a prevedere - mediante novelle all'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998, Testo unico dell'immigrazione - che tale provvedimento di respingimento sia comunicato immediatamente (e comunque entro quarantotto ore) dal questore al giudice di pace, per la **convalida** (con sospensione dell'esecuzione, finché questa non intervenga entro le quarantotto ore successive), con le **garanzie** processuali (incluso il gratuito patrocinio) per la difesa dello straniero destinatario del provvedimento. Questo gli viene comunicato (insieme con le modalità di impugnazione) in lingua da lui conosciuta.

Avverso il respingimento è ammesso il **ricorso per impugnazione** innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Tali controversie sono disciplinate con rito sommario di cognizione, ed il giudizio è definito, in ogni caso, entro venti giorni dalla data di deposito del ricorso. L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.

Tali previsioni sono introdotte mediante rinvio all'articolo 13, commi 5-*bis*, 5-*ter*, 7 ed 8 del Testo unico dell'immigrazione.

Allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento è fatto **divieto di reingresso nel territorio dello Stato - salva speciale autorizzazione del Ministro dell'interno**. Tale previsione non si applica (per effetto del rinvio all'articolo 13, comma 13, terzo periodo del Testo unico) nei confronti dello straniero già espulso (*o parrebbe da ritenersi, già respinto*) per il quale sia stato autorizzato il ricongiungimento familiare.

Il divieto di reingresso opera **per un periodo da tre a cinque anni**, "tenuto conto delle circostanze pertinenti il singolo caso".

In caso di trasgressione, scattano le **sanzioni**: lo straniero è punito con la reclusione da uno a quattro anni ed è espulso con accompagnato immediato alla frontiera.

E se già sia stato così condannato, allo straniero che faccia un nuovo ingresso illegale nel territorio italiano si applica altresì una pena da uno a cinque anni di reclusione.

Per siffatte fattispecie di violazione del divieto di reingresso, è previsto come **obbligatorio l'arresto del trasgressore - anche fuori dei casi di flagranza** - e si applica il **rito direttissimo**.

Si ricorda che l'articolo 10 del Testo unico, qui novellato, prevede (al comma 4) che le disposizioni sul respingimento non si applichino nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

L'autorità di pubblica sicurezza inserisce il divieto di reingresso nel **sistema di informazione Schengen**.

Il divieto di reingresso nel territorio italiano comporta il divieto di ingresso e soggiorno negli Stati membri dell'Unione europea e negli Stati non membri che comunque applichino le regole del sistema Schengen sulla circolazione delle persone.

## **Articolo 6** *(Imputazione di risorse per i rimpatri)*

L'**articolo 6** assegna al **Fondo rimpatri** presso il Ministero dell'interno le risorse stanziata dalla legge di bilancio 2018, destinate al programma di rimpatrio volontario assistito; risorse che possono così essere destinate anche ad altre forme di rimpatrio.

L'articolo **non modifica gli stanziamenti**, bensì la **destinazione** degli stessi.

Si ricorda che il Testo unico dell'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998) ha istituito - all'articolo 14-*bis* - un **Fondo rimpatri** presso il Ministero dell'interno, finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso il Paese di origine ovvero di provenienza.

Il medesimo Testo unico dispone - all'articolo 14-*ter* - in materia di programmi di **rimpatrio volontario ed assistito**. Sono programmi attuati dal Ministero dell'interno, anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali e intergovernative, con gli enti locali e con associazioni attive nell'assistenza agli immigrati.

A questi ultimi programmi si rivolgeva l'articolo 1, comma 1122, lettera *b*) della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018).

Quel comma ha previsto - al fine di incrementare il ricorso alla misura del rimpatrio volontario assistito - l'avvio, in via sperimentale, di un Piano nazionale per la realizzazione di interventi di rimpatrio volontario assistito comprensivi di misure di reintegrazione e di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine, per il periodo 2018-2020. Tale Piano avrebbe dovuto prevedere l'istituzione fino a un massimo di trenta sportelli comunali sì che svolgessero alcune funzioni (attività informative, di supporto, di orientamento e di assistenza sociale e legale per gli stranieri che possono accedere ai programmi di rimpatrio volontario assistito esistenti, in concorso con le associazioni più rappresentative degli enti locali e in accordo con le prefetture uffici territoriali del Governo, con le questure e con le organizzazioni internazionali; la formazione di personale interno; c l'informazione sui progetti che prevedono, in partenariato, la reintegrazione nei Paesi di origine dei destinatari dei programmi di rimpatrio volontario assistito). Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'interno, sarebbero state stabilite le linee guida e le modalità di attuazione del suddetto Piano.

Per l'attuazione di tale previsioni, il comma 1122, lettera *b*) ha autorizzato la spesa (fino a): **500.000 per il 2018; 1.500.000 euro per il 2019; 1.500.000 euro per il 2020.**

Tali importi non sono modificati dalla novella recata dal presente articolo 6 del decreto-legge.

Ne risulta modificata invece la destinazione.

La novella infatti riformula il comma 1122, lettera *b*) della legge di bilancio 2018 sì da destinare quei medesimi importi al Fondo rimpatri, sopprimendo il 'vincolo' legislativo della destinazione ad un Piano nazionale per la realizzazione di interventi di rimpatrio volontario assistito.

Al riguardo la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione annota che "le attività di informazione e supporto ai migranti che intendono accedere ai rimpatri volontari e assistiti sono già svolte dalle organizzazioni internazionali della cui collaborazione si avvale il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, anche attraverso le progettazioni avviate sui fondi FAMI".

Consegue alla novella che le risorse individuate dalla legge di bilancio 2018 possano, ma non debbano, essere destinate ai rimpatri volontari e assistiti (attingendo in tal caso al Fondo rimpatri, previa determinazione annuale con decreto del Ministro dell'interno delle risorse in esso disponibili per tale finalità - ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 7 del Testo unico dell'immigrazione).

Al contempo, le risorse possono (ora) essere destinate anche a forme di rimpatrio altre rispetto al rimpatrio volontario e assistito.

Il rimpatrio volontario assistito consiste nella possibilità di ritorno offerta ai migranti che non possano o non vogliano restare nel Paese ospitante e che desiderano, in modo volontario e spontaneo, ritornare nel proprio Paese d'origine. L'istituto del rimpatrio volontario assistito è stato introdotto nell'ordinamento italiano dall'articolo 14-*ter* del Testo unico sull'immigrazione, ivi inserito dal [decreto-legge n. 89 del 2011 \(come convertito dalla legge n. 129 del 2011\)](#).

Secondo la disciplina dettata dall'articolo 14-*ter* del Testo unico sull'immigrazione, i relativi programmi di rimpatrio sono attuati dal Ministero dell'Interno, anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali o intergovernative esperte nel settore dei rimpatri, con gli enti locali e con associazioni attive nell'assistenza agli immigrati. Le disposizioni sul rimpatrio volontario assistito non si applicano, però, a coloro i quali sono destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione penale o conseguenza di questa, o sono destinatari di un provvedimento di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale. Ai sensi dell'articolo 14-*ter* del testo unico sull'immigrazione, al finanziamento dei programmi di rimpatrio volontario assistito si provvede nei limiti: *a*) delle risorse disponibili del Fondo rimpatri, di cui all'articolo 14-*bis*, individuate annualmente con decreto del Ministro dell'interno; *b*) delle risorse disponibili dei fondi europei destinati a tale scopo, secondo le relative modalità di gestione.

Il quadro normativo del rimpatrio volontario e assistito delineato dall'articolo 14-*ter* aggiuntosi al Testo unico sull'immigrazione, è stato successivamente



integrato dal decreto ministeriale 27 ottobre 2011, recante Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito (le quali si applicano ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi che fanno richiesta di partecipazione ai programmi di rimpatrio volontario e assistito). I programmi di rimpatrio volontario e assistito possono prevedere le seguenti attività: *a)* divulgazione di informazioni sulla possibilità di usufruire di sostegno al rimpatrio e sulle modalità di partecipazione ai relativi programmi; *b)* assistenza al cittadino straniero in fase di presentazione della richiesta e di altri adempimenti necessari per il rimpatrio; *c)* informazione sui diritti e doveri del cittadino straniero connessi alla partecipazione al programma di rimpatrio; *d)* organizzazione dei trasferimenti, assistenza del cittadino straniero, con particolare riguardo ai soggetti vulnerabili; *e)* corresponsione di un contributo economico per le prime esigenze nonché assistenza ed eventuale sostegno del cittadino straniero, al momento dell'arrivo nel Paese di destinazione; *f)* collaborazione con i Paesi di destinazione del cittadino straniero, al fine di promuovere adeguate condizioni di inserimento.

### **Articolo 6-bis**

#### ***(Lavoro dei familiari del personale diplomatico-consolare straniero)***

L'**articolo 6-bis** prevede che i **familiari stranieri** conviventi di agenti diplomatici, di membri del personale amministrativo e tecnico, di funzionari e impiegati consolari o di funzionari internazionali stranieri possano svolgere **attività lavorativa** nel territorio della Repubblica, previa comunicazione tramite i canali diplomatici.

I **familiari conviventi** (notificati come tali) **stranieri** di agenti diplomatici, di membri del personale amministrativo e tecnico, di funzionari e impiegati consolari o di funzionari internazionali possono svolgere - si prevede al **comma 1 - attività lavorativa nel territorio della Repubblica**.

Tale attività lavorativa può essere svolta previa comunicazione attraverso i canali diplomatici, a condizioni di reciprocità e solamente per il periodo in cui i soggetti interessati possiedano la condizione di familiare convivente come stabilita:

- dalle disposizioni degli **accordi di sede** con organizzazioni internazionali applicabili;
- dalle norme delle **Convenzioni internazionali** in materia.

Quanto alle Convenzioni internazionali, l'articolo in esame richiama esplicitamente:

- articolo 37, paragrafi 1 e 2, della Convenzione sulle relazioni diplomatiche, fatta a Vienna il 18 aprile 1961. Tali disposizioni estendono privilegi e immunità previsti dalla medesima Convenzione (agli articoli da 29 a 35) ai membri conviventi delle famiglie dell'agente diplomatico (par. 1) e del personale amministrativo e tecnico (par. 2);
- articolo 46 della Convenzione sulle relazioni consolari, fatta a Vienna il 24 aprile 1963, ove si prevede l'esenzione dagli "obblighi di immatricolazione" e del "permesso di dimora" per i funzionari consolari, gli impiegati consolari e "i membri delle loro famiglie viventi con loro in comunione domestica".

Il **comma 2** specifica i familiari cui si applichino le disposizioni:

- il coniuge non legalmente separato di età non inferiore ai diciotto anni,
- la parte di unione civile tra persone dello stesso sesso,

- i figli minori, anche del coniuge, o nati fuori dal matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso,
- i figli di età inferiore ai 25 anni qualora a carico,
- i figli con disabilità a prescindere dalla loro età,
- i minori di cui è possibile richiedere il ricongiungimento (ai sensi all'articolo 29, comma 2, secondo periodo, del t.u. immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998) adottati o affidati o sottoposti a tutela. Si tratta, anche in questo caso, di "figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso".

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale accerta l'**equivalenza** tra le situazioni regolate da ordinamenti stranieri e le norme nazionali in materia di **unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze** (di cui alla legge n. 76 del 2016).

Il **comma 3** specifica che l'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa, ove prevista, **non si estende agli atti compiuti nell'esercizio dell'attività lavorativa** svolta dai familiari del personale di rappresentanze diplomatico-consolari straniere e di organizzazioni internazionali. Sono fatte salve le norme italiane in materia fiscale, previdenziale e di lavoro, nonché le diverse disposizioni di accordi internazionali applicabili.

Infine si prevede che dall'attuazione del presente articolo non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (**comma 4**).

## **Articolo 7** ***(Diniego e revoca della protezione internazionale)***

L'**articolo 7** amplia il novero dei **reati** che, in caso di condanna definitiva, comportano il **diniego** e la **revoca della protezione internazionale**, includendovi ulteriori ipotesi delittuose ritenute di particolare allarme sociale, quali resistenza a pubblico ufficiale, lesioni personali gravi, lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, mutilazioni genitali femminili, furto aggravato da porto di armi o narcotici e furto in abitazione.

L'articolo modifica il D.Lgs. 251/2007 che disciplina l'attribuzione della protezione internazionale e il contenuto di tale protezione, ed in particolare l'articolo 12 (diniego dello *status* di rifugiato) e l'articolo 16 (esclusione dello *status* di protezione sussidiaria). La modifica incide anche sugli articoli 13 (revoca dello *status* di rifugiato) e 18 (revoca dello *status* di protezione sussidiaria), per via dei rinvii interni di questi ai primi due articoli citati.

Il D.Lgs. 251/2007 ha recepito la c.d. direttiva qualifiche, successivamente sostituita dalla direttiva 2011/95/UE. La nuova direttiva qualifiche è stata recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 18/2014, che ha modificato il D.lgs. 251/2007.

Lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria sono riconosciute dopo l'istruttoria svolta dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

All'esito dell'esame, la Commissione competente può riconoscere lo *status* di rifugiato oppure negarlo e riconoscere all'interessato lo *status* di protezione sussidiaria, ovvero escludere anche la protezione sussidiaria (v. anche il "procedimento immediato" previsto dall'art. 10).

Le **cause di diniego** dello *status* di **rifugiato** (art. 12, D.Lgs. 251/2007) sono molteplici e, in parte coincidono con le cause di esclusione dello *status* di beneficiario di protezione sussidiaria (art. 16, D.Lgs. 251/2007).

In primo luogo, lo *status* di rifugiato è negato quando, a seguito della valutazione individuale:

- non vengono individuati i presupposti necessari per il suo riconoscimento, ossia gli atti di persecuzione gravi e personali compiuti nei suoi confronti, riconducibili a forme di discriminazione come definiti dalla convenzione di Ginevra (motivi di razza, religione, nazionalità ecc.);

- esistono motivi di cessazione dello *status* di rifugiato (ad esempio se l'interessato si è ristabilito volontariamente nel Paese che ha lasciato a causa di persecuzione);
- lo straniero è escluso perché già fruisce della protezione o dell'assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, o perché ha commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o contro l'umanità, o che abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima di esservi ammesso in qualità di richiedente, un reato grave.

In secondo luogo, lo *status* non è concesso qualora sussistono fondati motivi per ritenere che lo straniero costituisca un **pericolo per la sicurezza dello Stato**.

Infine, costituisce sia causa ostativa alla concessione dello *status* di rifugiato, sia causa di esclusione dello *status* di protezione internazionale, la condanna con **sentenza definitiva** per i **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).

La disposizione in esame incide su quest'ultima ipotesi, individuando **ulteriori reati** quali causa di diniego di concessione dello *status* di rifugiato (art. 12, D.Lgs. 251/2007) e di esclusione della protezione sussidiaria (art. 16, D.Lgs. 251/2007). Le nuove cause ostative sono costituite dalle condanne per i seguenti delitti previsti dal codice penale:

- resistenza a pubblico ufficiale (art. 336);
- lesioni personali gravi (art. 583);
- mutilazioni genitali femminili (art. 583-*bis*);
- lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive (art. 583-*quater*);
- furto aggravato dal porto di armi o narcotici (artt. 624 e 625, primo comma, n. 3);
- furto in abitazione (artt. 624-*bis*). Nella versione originale la disposizione prevedeva che, per costituire causa di esclusione, il furto dovesse essere aggravato dal porto di armi o narcotici (art. 625, primo comma, n. 3) c.p.). Nel corso dell'esame da parte del Senato è stato eliminato il riferimento all'aggravante.

Viene, infine, precisato dall'articolo in esame che, ai fini del mancato riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, rilevano anche le **fattispecie non aggravate** dei delitti previsti dal citato articolo 407, comma 2, lett. *a*).

Il riferimento sembra riguardare il contrabbando di tabacchi (art. 291-*ter*, TU doganale); produzione, traffico e detenzione illecita di droga (art. 73, TU stupefacenti) e associazione per delinquere (art. 416 c.p.).

**Articolo 7-bis**  
***(Disposizioni in materia di Paesi di origine sicuri e manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale)***

L'**articolo 7-bis** prevede l'adozione, con decreto del Ministro degli affari esteri, di un **elenco di Paesi di origine sicuri**, al fine di **accelerare** la procedura di **esame delle domande di protezione internazionale** delle persone che provengono da uno di questi Paesi. Inoltre, amplia le cause di **manifesta infondatezza** delle medesime domande, comprendendovi, tra le altre, anche la provenienza da un Paese di origine sicuro, qualora il richiedente **non dimostri la sussistenza dei gravi motivi** per ritenere quel Paese non sicuro, in relazione alla sua situazione particolare.

Il **concetto di "Paese di origine sicuro"**, ai fini della **semplificazione dell'esame della domanda di asilo**, è previsto (in via facoltativa) a livello comunitario dalla **direttiva 2013/32/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale ("direttiva procedure"). La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. 142/2015 - che ha modificato il D.Lgs. 25/2008 di attuazione della prima direttiva procedure del 2005 – senza tuttavia attivare il meccanismo di Paese di origine sicuro, possibilità che, invece, viene attuata dalla disposizione in esame.

A norma dell'articolo 36 della direttiva procedure, un Paese non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava in quel Paese.

Pertanto, in base all'articolo 37 della direttiva gli Stati membri possono introdurre una normativa che consenta di designare a livello nazionale Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale. La valutazione volta ad accertare che un Paese è un Paese di origine sicuro deve basarsi su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

L'allegato I della direttiva reca i criteri che presiedono alla compilazione della lista di Paesi sicuri: un Paese è considerato Paese di origine sicuro se, sulla base dello *status* giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni, quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o

degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Il concetto di "Paese terzo sicuro" va distinto dal concetto di "Paese di origine sicuro". La direttiva 2013/32/UE stabilisce che gli Stati membri hanno la possibilità di non esaminare nel merito una domanda di asilo quando, a motivo di un legame sufficiente con un Paese terzo sicuro, il richiedente può invece cercare protezione in tale Stato. In presenza delle condizioni necessarie, la disposizione consente quindi agli Stati membri di chiudere la procedura di asilo e di rimpatriare il richiedente asilo verso il Paese terzo in questione.

Dei Paesi membri, 12 hanno adottato il concetto di Paese di origine sicuro: Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Repubblica Ceca, Regno Unito e Slovacchia. Le [liste nazionali](#) in vigore, pubblicate dalla Commissione europea, non includono gli stessi Paesi. La maggior parte dei Paesi considera sicuri del tutto o in parte i 7 Paesi terzi proposti come sicuri dalla Commissione, ossia, Albania, Bosnia Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia. Per approfondire si veda [Safe country concepts](#) a cura di European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

L'articolo 7, comma 1, **lettera a)**, inserisce un articolo 2-*bis* nel testo del D.Lgs. 25/2008 (di recepimento della citata "direttiva procedure") che riproduce sostanzialmente il contenuto degli artt. 36 e 37 e l'Allegato I della medesima direttiva.

Con la novella si dispone l'adozione (e l'aggiornamento periodico) dell'**elenco dei Paesi di origine sicuri** (non appartenenti all'Unione europea) con un decreto del **Ministro degli affari esteri**, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia. Tale elenco è notificato alla Commissione europea.

I **parametri** per la valutazione del Paese per il suo inserimento nell'elenco di un Paese sono:

- l'ordinamento giuridico;
- l'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico;
- la situazione politica generale.

Sulla base di tali parametri, un Paese è inserito nell'elenco se "si può dimostrare che, in via generale e costante" non si verificano al suo interno:

- **atti di persecuzione** quali definiti dall'articolo 7 del D.Lgs. 251/2007;

Si tratta di violazioni gravi dei diritti umani fondamentali oppure costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo ad una violazione grave dei diritti umani fondamentali.



Tali atti possono assumere la forma di:

- atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
  - provvedimenti discriminatori di carattere legislativo, amministrativo, di polizia o giudiziario;
  - azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
  - rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici;
  - azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini;
  - azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale;
  - atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.
- **tortura** o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante;
  - pericolo a causa di **violenza indiscriminata** in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Viene specificato, che la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone.

Ai fini della valutazione del Paese sicuro, oltre al grado di rispetto da parte dello Stato dei diritti fondamentali, si deve tener conto anche della misura in cui è **offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti**.

Si devono perciò valutare:

- le disposizioni legislative e regolamentari del Paese ed il modo in cui sono applicate;
- il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti
  - nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (ratificata ai sensi L. 848/1955),
  - nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma il 19 dicembre 1966 (ratificato ai sensi della L. 881/1977),
  - nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984;
- il rispetto del principio di non respingimento (*non-refoulement*) di cui all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra;

In base a tale principio, è posto il divieto assoluto di espulsione e di respingimento del rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche, a meno che non sussistano seri motivi per ritenere che egli sia un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.

- un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

In base alla disposizione in esame, la **valutazione** volta ad accertare che uno Stato è un Paese di origine sicuro si basa sulle **informazioni** fornite dalla **Commissione nazionale per il diritto di asilo** che si avvale anche delle notizie elaborate dal centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti istituito presso la medesima Commissione.

Inoltre, ai fini della compilazione dell'elenco si tengono conto in particolare delle informazioni fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO (l'Ufficio UE di sostegno per l'asilo con sede a La Valletta, Malta), dall'UNHCR (l'Agenzia ONU per i rifugiati, dal Consiglio d'Europa) e da altre organizzazioni internazionali competenti.

Un Paese di origine sicuro, inserito nell'elenco, può essere considerato Paese di origine sicuro solo per il richiedente che vi ha **cittadinanza** (e per l'apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova).

Quest'ultima disposizione riproduce sostanzialmente il contenuto dell'articolo 36 della direttiva 2013/32/UE che contiene anche la specificazione (non ripresa testualmente nella disposizione in esame) che in ogni caso si deve procedere "**all'esame individuale della domanda**".

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, della Convenzione europea dei diritti dell'umani (CEDU), le espulsioni collettive di stranieri sono vietate. Secondo la giurisprudenza della corte CEDU, si deve intendere per espulsione collettiva, «qualsiasi misura che costringa degli stranieri, in quanto gruppo, a lasciare un paese, ad eccezione del caso in cui tale misura sia presa al termine e sulla base di un esame ragionevole e obiettivo della situazione particolare di ciascuno degli stranieri che formano il gruppo». Pertanto, è necessario evitare l'allontanamento di cittadini stranieri senza esaminare la loro situazione personale e senza consentire loro di esporre i propri argomenti contro la

misura presa dall'autorità competente ([Khlaifia c. Italia, sent. 15 dicembre 2016 ric. n. 45302/05](#)).

Al contempo, la successiva **lettera b)** dell'articolo in esame (si vedano anche le lettere *d)* ed *e)* prevede che se la domanda di protezione internazionale è rigettata a causa della provenienza del richiedente da un Paese di origine sicuro, la decisione di rigetto è **motivata** dando atto **esclusivamente** che il richiedente non ha **dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere il Paese non sicuro** (pur se compreso nell'elenco) in relazione alla sua **situazione particolare**. Si ricorda che, in generale, la decisione di rigetto della domanda deve essere motivata di fatto e di diritto e contenere le indicazioni sui mezzi di impugnazione ammissibili (art. 9, comma 2, D.Lgs. 25/2008).

*In proposito, si valuti l'opportunità di chiarire se il provvedimento relativo alla nuova fattispecie di rigetto della domanda debba contenere le indicazioni sulla sua impugnabilità, come previsto in via generale dall'articolo 9, comma 2, del D.Lgs. 25/2008.*

Per quanto riguarda la motivazione dei provvedimenti di rigetto, si ricorda la corte CEDU ([Conka c. Belgio sent. 5 febbraio 2002, ric. 51564/99](#)) nel constatare una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, ha rilevato che le autorità avevano motivato l'espulsione di un gruppo di richiedenti protezione in termini identici per tutti.

E' previsto, invece, un **avviso preventivo** che l'Ufficio di Polizia è tenuto a rendere al richiedente asilo. L'Ufficio deve informare il richiedente che, se egli proviene da un Paese di origine sicuro, la sua domanda potrebbe essere respinta. A tal fine, la Commissione nazionale è tenuta ad indicare nell'**opuscolo informativo** che illustra le procedure dell'esame della domanda e i diritti del richiedente, anche l'elenco dei Paesi di origine sicuri (**lettera c)**).

Ai sensi delle **lettere d) ed e)** dell'articolo in esame, le domande presentate da soggetti provenienti da Paesi di origine sicuri sono esaminate in **via prioritaria** (art. 28 del D.Lgs. 25/2008) e sono sottoposte alla speciale **procedura accelerata** (prevista dall'art. 28-bis, D.Lgs. 25/2008).

Tale procedura prescrive un termine massimo entro il quale è necessario svolgere l'**audizione** dell'interessato da parte della commissione territoriale per l'asilo competente pari a 14 giorni (in luogo dei 30 previsti dalla procedura ordinaria). Anche i termini di eventuali proroghe sono ridotti (ad un terzo) nella procedura accelerata.

Viene, inoltre, ampliato il novero delle domande sottoposte alla procedura accelerata (**lettera e**) ed **f**), comprendendovi, oltre a quelle presentate da un soggetto proveniente da un Paese di origine sicuro, quelle presentate da chi:

- ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicono informazioni verificate sul Paese di origine;
- ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, ovvero ha dolosamente distrutto o fatto sparire un documento di identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza;
- è entrato illegalmente nel territorio nazionale o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso;
- ha rifiutato di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico (a norma del regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013);
- si trova trattenuto in un centro di permanenza per i rimpatri (di cui all'art. 14 D.Lgs. 286/1998) per i motivi di cui all'articolo 6, commi 2, lettere *a*), *b*) e *c*), e 3 del D.Lgs. 142/2015, ossia:
  - per aver commesso crimini particolarmente gravi (ai sensi dell'articolo 1, paragrafo F della Convenzione di Ginevra);
  - sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione da parte dello Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza della Stato o da parte del prefetto per essere stato oggetto di misura di prevenzione (di cui all'articolo 13, commi 1 e 2, lettera *c*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) o da parte del Ministro dell'interno o, su sua delega, dal prefetto per motivi di terrorismo (articolo 3, comma 1, D.L. 144/2005);
  - costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica;
  - vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione.

Le domande di cui sopra sono considerate manifestamente infondate (**lettera g**) e sono raggruppate nel nuovo articolo 28-*ter* del D.Lgs. 25/2008 (introdotto dalla **lettera f**) aggiungendosi all'unica ipotesi di domanda infondata, prevista dalla normativa vigente, ossia quella in cui il richiedente

ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 28-*bis*, comma 2, lett. *a*), D.Lgs. 25/2008).

### ***Documenti all'esame delle istituzioni dell'UE***

Nel settembre 2015, la Commissione europea ha presentato una proposta ([COM\(2015\)452](#)) di regolamento che istituisce un **elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri** ai fini della direttiva 2013/32/UE.

Nella lista dei Paesi di origine sicuri a livello UE proposti dalla Commissione figuravano l'Albania, la Bosnia Erzegovina, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Kosovo, il Montenegro, la Serbia e la Turchia.

Tale proposta, è stata successivamente assorbita<sup>12</sup> nella proposta di regolamento ([COM\(2016\)467](#)), che stabilisce una **procedura comune** di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, presentata dalla Commissione europea nel luglio 2016 e tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee. Oltre a riprodurre l'elenco citato (nell'allegato 1) di Paesi terzi di origine considerati sicuri a livello UE, la nuova proposta di regolamento mira, tra l'altro, ad armonizzare le **conseguenze procedurali dell'applicazione dei concetti di Paese sicuro**, ivi compreso il caso specifico del **Paese di origine sicuro**<sup>13</sup>.

In particolare, nel disegno della Commissione europea, l'applicazione del concetto di Paese di origine sicuro consentirebbe allo Stato membro di esaminare la domanda muovendo dalla presunzione relativa che il Paese di origine del richiedente sia sicuro. L'applicazione del concetto permetterebbe di trattare la domanda con procedura d'esame accelerata (articolo 40, paragrafo 1, lettera *e*) e, se la domanda è respinta su tale base per manifesta infondatezza, l'impugnazione non determinerebbe automaticamente un effetto sospensivo (articolo 54, paragrafo 2, lettera *a*). La proposta definisce, tra l'altro, il concetto di Paese di origine sicuro, prevedendo una procedura *ad hoc* per la sospensione e il depennamento di un Paese dall'elenco citato comune dell'UE dei Paesi di origine sicuri.

Si segnala che l'articolo 50, paragrafo 1, della proposta di regolamento sulla procedura comune di asilo (la cui rubrica recita: Designazione dei paesi terzi sicuri e dei paesi di origine sicuri a livello nazionale), come formulato dalla Commissione europea, stabilisce che per un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento gli Stati membri possono mantenere in

---

<sup>12</sup> La prima proposta, sebbene sia formalmente ancora oggetto di iter legislativo, è stata indicata dalla Commissione europea, nel [Programma di lavoro 2019](#) tra quelle che intende ritirare.

<sup>13</sup> Il regime tuttora in esame abbraccia anche i concetti di primo paese di asilo e di Paese terzo sicuro, fattispecie separate (dalla cui applicazione sono ricollegati effetti diversi) dal Paese di origine sicuro

vigore o introdurre una normativa che, ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, consente di designare a livello nazionale Paesi terzi sicuri o Paesi di origine sicuri diversi da quelli designati a livello di Unione o compresi nell'elenco comune dell'UE citato. Il medesimo articolo prevede disposizioni di raccordo nel caso in cui un Paese terzo sia rimosso dalla lista dei Paesi di origine sicuri a livello UE mentre uno Stato membro lo ritenga rispondente ai requisiti stabiliti dal regolamento.

A tal proposito, merita rilevare che la Commissione europea, nella relazione introduttiva della proposta, indica tra gli obiettivi del nuovo regime quello di evolvere verso una totale armonizzazione delle designazioni di Paese di origine sicuro e di Paese terzo sicuro a livello di Unione, in base alle proposte presentate dalla Commissione stessa assistita dall'Agenzia europea per l'asilo.

La Commissione europea precisa, altresì, che la proposta citata include pertanto una clausola di caducità in base alla quale gli Stati membri potranno mantenere le designazioni nazionali di Paese di origine sicuro o di Paese terzo sicuro soltanto per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del progetto di regolamento.

Giova, peraltro, ricordare che la proposta di regolamento sulla procedura comune di asilo, compresa la sezione relativa ai vari concetti di Paese sicuro, a più di due anni dall'avvio dell'iter legislativo, è tuttora oggetto di negoziato tra gli Stati membri presso il Consiglio dell'UE, il quale non ha ancora approvato un mandato negoziale alla Presidenza in vista di un testo di compromesso condiviso con il Parlamento europeo.

Tale procedimento legislativo deve, inoltre, inquadrarsi nell'ambito del processo di riforma complessivo del Sistema comune europeo di asilo avviato nel 2016, che, attraverso sette proposte normative, abbraccia tutti gli aspetti relativi alla gestione delle domande di protezione internazionale e dei relativi richiedenti nell'UE, compresa la revisione della disciplina sui criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (il regolamento Dublino).

Allo stato, sebbene alcune proposte normative nell'ambito della riforma siano in uno stadio più avanzato del rispettivo iter legislativo, il Consiglio dell'UE ha sinora perseguito un "approccio a pacchetto", lavorando in vista di un accordo complessivo tra Stati membri per l'intera riforma del sistema di asilo, basata sul giusto equilibrio tra principio di solidarietà e responsabilità. Tale impostazione (alla quale ha fatto riferimento da ultimo lo stesso Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018) è stata, peraltro, sottolineata più volte dalla delegazione italiana in sede di negoziato presso il Consiglio dell'UE come elemento prioritario ai fini del prosieguo dell'iter legislativo della complessiva riforma del sistema comune europeo.

## **Articolo 8** *(Cessazione della protezione internazionale per volontario ristabilimento nel Paese di origine)*

L'**articolo 8** specifica che per l'applicazione della particolare causa di **cessazione dello status di protezione internazionale**, dovuta al **volontario ristabilimento** dell'interessato nel Paese che ha lasciato per timore di essere perseguitato, è rilevante **ogni rientro** nel Paese di origine, qualora non sia giustificato da gravi e comprovati motivi.

L'articolo modifica il D.Lgs. 251/2007 che disciplina l'attribuzione della protezione internazionale e il contenuto di tale protezione, ed in particolare l'articolo 9 (cessazione dello *status* di rifugiato) e l'articolo 15 (cessazione dello *status* di protezione sussidiaria).

Le cause di **cessazione dello status di rifugiato** sono le seguenti:

- essersi volontariamente avvalsi di nuovo della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza;
- volontario riacquisto della cittadinanza
- acquisto della cittadinanza italiana o di altra cittadinanza e godimento della protezione del Paese di cui ha acquistato la cittadinanza;
- **ristabilimento volontario** nel Paese che ha lasciato o in cui non ha fatto ritorno per timore di essere perseguitato;
- venir meno delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello *status* di rifugiato, anche in caso di apolide.

Per l'applicazione dell'ultimo punto, il cambiamento delle circostanze deve essere non temporaneo e tale da eliminare il fondato timore di persecuzioni; non devono inoltre sussistere gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine.

In ogni caso, la cessazione è dichiarata sulla base della **valutazione individuale** della situazione personale del rifugiato.

Parzialmente diversa è la disciplina di **cessazione dello status di protezione sussidiaria**.

La cessazione dello status di protezione sussidiaria è dichiarata, sempre su base individuale, se le circostanze che hanno indotto al riconoscimento

sono venute meno o sono mutate in misura tale che la protezione non è più necessaria.

E' necessario, inoltre, che:

- il mutamento delle circostanze sia significativa e non temporanea in modo che l'interessato non sia più esposto al rischio di danno grave<sup>14</sup>;
- non sussistano gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine;
- non vi siano motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui l'interessato ha la cittadinanza.

La disposizione in esame (secondo una modifica apportata dal Senato) prevede che, in entrambi i casi, ai fini della cessazione dello *status* posseduto (rifugiato o protezione sussidiaria), “è rilevante ogni rientro nel Paese di origine, ove non giustificato da gravi e comprovati motivi”. Nella versione originale del decreto-legge in esame si prevede, in luogo della presenza di gravi motivi, la necessità di valutazione del caso concreto.

La novella ha impatto diverso sulla normativa previgente.

Per lo *status* di rifugiato, infatti, come si è visto, è previsto che la cessazione possa derivare dal ristabilimento volontariamente nel Paese che ha lasciato o in cui non ha fatto ritorno per timore di essere perseguitato. La norma in commento specifica per l'applicazione di tale disposizione rileva ogni rientro nel Paese di origine.

Per quanto riguarda la protezione sussidiaria, come si è visto, tale causa di cessazione non è prevista. La novella va ad integrare la disposizione (art. 15, comma 2) secondo la quale il mutamento delle circostanze che hanno indotto il riconoscimento deve essere significativa e non temporanea per produrre la cessazione dello *status*. Secondo la novella, nel valutare la portata di tale mutamento, è rilevante ogni rientro nel Paese di origine.

La causa di cessazione dello *status* di rifugiato nella versione previgente, ossia il ristabilimento volontario dell'interessato nel Paese che ha lasciato o in cui non ha fatto ritorno per timore di persecuzioni è prevista, in termini sostanzialmente analoghi, dalla Convenzione di Ginevra del 1951 (art. 1, sez. C, n. 4) ratificata con la legge 722/1954 e dalla direttiva 2011/95/UE

---

<sup>14</sup> Ai sensi dell'articolo 14 è considerato “danno grave” la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.



(art. 11, comma 1, lett. *d*), la cosiddetta direttiva “qualifiche”, recepita nell’ordinamento interno con il citato D.Lgs. 251/2007 (art. 9, comma 1, lett. *d*), come da ultimo integrato dal D.Lgs. 18/2014. La disposizione si applica sia ai rifugiati cittadini di uno Stato sia ai rifugiati apolidi.

È all’esame delle istituzioni europee una proposta di regolamento sulle qualifiche ([COM/2016/0466](#)) che dovrebbe sostituire la direttiva 2011/95/UE. Essa sostanzialmente conferma tra i casi di cessazione dello *status* di rifugiato quello in cui l’interessato si sia volontariamente ristabilito nel paese che ha lasciato o in cui non ha fatto ritorno per timore di essere perseguitato (articolo 11 “Cessazione”, comma 1, lettera *d*). Quindi la nuova disposizione sarebbe una novità solo per la forma perché si passerebbe dalla direttiva al regolamento.

Secondo l’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, per “ristabilimento volontario” si intende il ritorno del soggetto nel Paese di cittadinanza di precedente residenza abituale al fine di risiedervi in permanenza: “se un rifugiato, munito non di un passaporto nazionale ma, ad esempio, di un documento di viaggio rilasciato dal Paese di residenza si reca nel Paese di origine per un soggiorno temporaneo ciò non costituisce un ristabilimento volontario della residenza e quindi non implica la perdita dello status di rifugiato”. Tali situazioni – sempre secondo l’interpretazione dell’UHNCR “vanno valutate caso per caso. Per esempio, il fatto di rendere visita ad un genitore anziano e sofferente non ha la stessa importanza, nei rapporti del rifugiato con il suo Paese di origine, del fatto di recarsi regolarmente nel Paese d’origine per trascorrervi le vacanze o per stabilirvi rapporti di affari” (UHNCR, [Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato](#), paragrafi 125 e 134). Così come la visita di un rifugiato nel proprio Paese per acquisire informazioni sulla situazione del Paese non comporta automaticamente la perdita dello *status* di rifugiato (UNHCR, [Note on the Cessation Clauses EC/47/SC/CRP.30](#)).

Nella stessa linea la prassi vigente nel nostro Paese: il ristabilimento nel Paese di origine deve essere volontario e non determinato da obblighi giuridici. Inoltre, l’interessato deve essere rientrato nel Paese di origine allo scopo di farvi ritorno stabilmente: rientri brevi ed episodici non realizzano ipotesi di cessazione (SPRAR, UNHCR, ASGI, [La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l’operatore](#), 2018, pag. 18)

Dall’analisi della giurisprudenza della [Corte di giustizia UE](#) non risultano pronunce in merito al concetto di ristabilimento volontario quale causa di cessazione dello *status* di rifugiato (art. 11, comma 1, lett. *d*) della dir. 2011/95/UE).

Si può ricordare, sotto altro profilo, una sentenza della CGUE del 2010 che è intervenuta su un’altra causa di cessazione dello *status* di rifugiato, ossia quella

basata sulla constatazione del venir meno delle circostanze che ne hanno determinato il riconoscimento (art. 11, comma 1, lett. *e*) della dir. 2011/95/UE).

In tale occasione, la Corte ha stabilito il principio che una persona perde lo *status* di rifugiato quando, considerato un cambiamento delle circostanze avente un carattere significativo e una natura non temporanea, occorso nel paese terzo interessato, vengano meno le circostanze alla base del fondato timore della persona stessa di essere perseguitata a causa di uno dei motivi di cui all'art. 2, lett. *c*), della direttiva 2004/83, circostanze a seguito delle quali essa è stata riconosciuta come rifugiata, e non sussistano altri motivi di timore di «essere perseguitata» ai sensi dell'art. 2, lett. *c*), di tale direttiva. Ai fini della valutazione di un cambiamento delle circostanze, le autorità competenti dello Stato membro devono verificare, tenuto conto della situazione individuale del rifugiato, che il soggetto o i soggetti che offrono protezione abbiano adottato adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori, che quindi dispongano, in particolare, di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione e che il cittadino interessato, in caso di cessazione dello status di rifugiato, abbia accesso a detta protezione ([Cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08](#) Aydin Salahadin Abdulla e altri contro Bundesrepublik Deutschland).

**Articolo 9**  
***(Domanda di protezione internazionale reiterata e domanda presentata alla frontiera)***

L'**articolo 9** esclude dal beneficio dell'autorizzazione a rimanere sul territorio nazionale i richiedenti asilo che **reiterino** la domanda per **ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento** ovvero perché la prima domanda reiterata è stata giudicata inammissibile o rigettata perché infondata. Si dispongono inoltre: 1) una procedura accelerata di esame della domanda di asilo per determinati soggetti; 2) una nuova causa di inammissibilità della domanda di asilo (la domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale); 3) limitazioni alla sospensione il procedimento di espulsione in pendenza di un ricorso sulle decisioni delle commissioni territoriali. Con una modifica introdotta al Senato è stata fornita una definizione di "domanda reiterata".

Al comma 1 dell'articolo 9 la **lettera 0a)**, inserita al Senato, ha introdotto nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 25 del 2008 la definizione di **domanda reiterata**. In particolare, viene definita domanda reiterata:

- l'ulteriore domanda presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente;
- l'ulteriore domanda presentata quando il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda precedente;

Per definire il ritiro la disposizione richiama l'articolo 23 del decreto legislativo n. 25 del 2008 che prevede che "nel caso in cui il richiedente decida di ritirare la domanda prima dell'audizione presso la competente Commissione territoriale, il ritiro è formalizzato per iscritto e comunicato alla Commissione territoriale che dichiara l'estinzione del procedimento".

- l'ulteriore domanda presentata dopo che la Commissione territoriale abbia adottato una decisione di estinzione del procedimento o di rigetto della domanda "ai sensi dell'articolo 23-*bis*, comma 2" del decreto legislativo n. 25 del 2008.

Il citato articolo 23-*bis* disciplina in realtà solo una fattispecie di estinzione del procedimento, vale a dire quella che si verifica quando, in presenza di una sospensione del procedimento perché il richiedente si è allontanato senza giustificato motivo dalla struttura di accoglienza o ha rifiutato il trattenimento,

entro dodici mesi il richiedente non chiede la riapertura. *Sul punto parrebbe opportuno un chiarimento.*

La definizione di domanda reiterata riprende quella contenuta nell'articolo 1 lettera q), della direttiva 2013/32/CE. In particolare, questa disposizione definisce reiterata “un’ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda e nel caso in cui l’autorità accertante abbia respinto la domanda in seguito al suo ritiro implicito ai sensi dell’articolo 28, paragrafo 1” (quest’ultima norma qualifica come ritiro implicito il fatto che il richiedente non abbia risposto alla richiesta di fornire informazioni essenziali per la sua domanda ovvero sia fuggito o si sia allontanato senza autorizzazione dal luogo in cui viveva o era trattenuto).

**La lettera a) del comma 1**, attraverso la sostituzione dell’articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 25 del 2008, introduce **nuove limitazioni all’autorizzazione riconosciuta al richiedente asilo di rimanere sul territorio nazionale** fino alla decisione della Commissione territoriale sulla domanda di protezione internazionale.

La disciplina previgente stabiliva infatti che non potessero beneficiare di tale autorizzazione i soggetti che dovessero essere estradati verso un altro Stato in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo ovvero consegnati ad una Corte o ad un Tribunale penale internazionale o, infine, avviati verso un altro Stato dell’Unione competente per l’esame dell’istanza di protezione internazionale.

A queste fattispecie si aggiungono ora:

- i soggetti che hanno presentato una prima “domanda reiterata al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l’imminente allontanamento dal territorio nazionale”
- coloro che manifestano la volontà di presentare un’altra domanda reiterata a seguito di:
  1. una decisione della Commissione territoriale di inammissibilità<sup>15</sup> della domanda reiterata perché priva di nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine<sup>16</sup>

<sup>15</sup> La valutazione sull’ammissibilità è preliminare all’esame della domanda e in caso di decisione di inammissibilità lo esclude.

<sup>16</sup> Ai sensi dell’articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 25 del 2008

2. una decisione definitiva<sup>17</sup> che respinge la domanda reiterata per insussistenza dei presupposti, per cessazione o esclusione della causa di protezione internazionale<sup>18</sup> o per manifesta infondatezza<sup>19</sup>

Come segnala la relazione illustrativa, la norma utilizza la facoltà riconosciuta dall'articolo 9 della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione

Internazionale. Tale articolo infatti consente agli Stati membri di derogare al diritto di permanenza dello straniero nel territorio dello Stato durante l'esame della domanda di protezione internazionale nei casi di domanda reiterata ai sensi dell'articolo 41 della direttiva.

*Al riguardo si segnala che l'articolo 41 della direttiva nel disciplinare appunto le deroghe al diritto di rimanere nel territorio dello Stato durante l'esame della domanda precisa che "gli Stati membri possono ammettere tale deroga solo se l'autorità accertante ritenga che la decisione di rimpatrio non comporti il «refoulement» diretto o indiretto, in violazione degli obblighi incombenti allo Stato membro a livello internazionale e dell'Unione".*

Si ricorda che il principio di "non refoulement" (o non respingimento) è affermato dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati: «Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

**Il numero 1) della lettera b) del comma 1** introduce nell'articolo 28-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008, dedicato alle procedure accelerate di esame della domanda di asilo, **nuove tipologie di procedura accelerata**. In particolare si prevede:

- la decisione entro **cinque giorni** da parte della Commissione territoriale sull'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale già respinta che sia stata reiterata senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine (fattispecie prevista come causa di inammissibilità della domanda dall'articolo 29 comma 1

---

<sup>17</sup> Successiva cioè all'esame della domanda

<sup>18</sup> Ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 25 del 2008 che richiama per i presupposti e le cause di cessazione o esclusione della protezione internazionale il decreto legislativo n. 251 del 2007.

<sup>19</sup> Ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis) del decreto legislativo n. 25 del 2008.

del medesimo decreto legislativo); i cinque giorni decorrono dalla trasmissione da parte della questura della documentazione che – indica la norma – deve avvenire “senza ritardo”(nuovo comma 1-bis dell’articolo 28-bis);

- sulla base di una modifica introdotta al Senato, la decisione entro **cinque giorni** da parte della Commissione territoriale sull’ammissibilità di una domanda di protezione internazionale anche per la domanda presentata da un richiedente proveniente da un Paese designato sicuro ai sensi del nuovo articolo 2-bis introdotto dall’articolo 7-bis (si ricorda che in base al nuovo articolo 28-bis, introdotto dal medesimo articolo 7-bis, la provenienza da un Paese designato come sicuro qualifica la domanda del richiedente come manifestamente infondata, fermo restando che ai sensi del medesimo articolo 2-bis la qualifica di “paese sicuro” deve essere valutata con riferimento alla specifica situazione del richiedente che può infatti invocare gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese per la situazione particolare in cui il richiedente si trova);

Il successivo numero 2 sopprime, per esigenze di coordinamento la previsione (art. 28-bis, comma 2, lettera *b*) che i tempi massimi di esame della fattispecie di domanda sopra indicata ammontassero a complessivi 18 giorni. Sempre per esigenze di coordinamento la successiva lettera *c*) dispone la soppressione, per questa tipologia di domande, della possibilità per il richiedente asilo di presentare osservazioni.

- la decisione entro due giorni dall’audizione che deve avvenire entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione (si tratta della tempistica prevista dal comma 1 dell’articolo 28) anche nel caso in cui il richiedente asilo presenti la domanda direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da individuare con decreto del Ministro dell’interno (ai sensi del nuovo comma 1-quater), dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli (nuovo comma 1-ter); il comma 1-quater consente al decreto del Ministro dell’interno di istituire nelle zone di frontiera e nelle zone di transito fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali per l’esame delle domande previste, nel numero massimo di 20 dall’articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 25 del 2008. Una modifica introdotta al Senato prevede la medesima procedura anche per la domanda presentata da un richiedente proveniente da un Paese designato sicuro ai sensi del nuovo articolo 2-bis introdotto dall’articolo 7-bis.

Al riguardo, parrebbe da precisare quale sia la tipologia di procedura accelerata da applicare al richiedente proveniente da un Paese designato sicuro poiché tale fattispecie è richiamata sia al comma 1-bis sia al comma 1-ter.

Il comma 2-*bis* dell'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 25 del 2008 già prevede la possibilità di istituire presso ciascuna Commissione territoriale, al verificarsi di un eccezionale incremento delle domande di asilo connesso all'andamento dei flussi migratori e per il tempo strettamente necessario, una o più sezioni fino a un numero massimo complessivo di trenta per l'intero territorio nazionale.

Per esigenze di coordinamento, il successivo numero 3 sopprime la previsione (art. 28-*bis*, comma 2, lettera *b*) che i tempi massimi di esame per la domanda di un richiedente asilo fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera ammontassero a complessivi 18 giorni.

Come segnala la relazione illustrativa, la norma utilizza la facoltà riconosciuta dall'articolo 31, paragrafo 8, lettera *g*) della già richiamata direttiva 2013/32/UE. La disposizione della direttiva consente infatti agli Stati membri di prevedere una procedura d'esame della domanda accelerata e/o svolta alla frontiera o nelle zone di transito qualora il richiedente presenta la domanda al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento.

*Al riguardo, andrebbe chiarita l'effettiva necessità di rimettere ad una fonte secondaria l'individuazione delle zone di frontiera e di transito. In particolare, per quanto riguarda le zone di transito, l'espressione è già utilizzata nel decreto legislativo n. 25 del 2008 (articoli 1 e 10-*bis*), senza che la sua definizione sia rimessa ad atti secondari, ed appare pacifico che nelle disposizioni richiamate sono definite "zone di transito" gli uffici e le zone immediatamente prospicienti i valichi di frontiera.*

La **lettera d) del comma 1** prevede una **nuova causa di inammissibilità della domanda di protezione internazionale**: si tratta della domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale del richiedente asilo. Ciò attraverso l'inserimento nel decreto legislativo n. 25 del 2008 di un nuovo articolo 29-*bis*.

La **lettera e) del comma 1** limita – attraverso modifiche all'articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008 - la sospensione del procedimento

di espulsione in pendenza di un ricorso sulle decisioni delle commissioni territoriali. In particolare, non godranno più della sospensione:

- coloro che facciano ricorso avverso il rigetto di una domanda, presentata dopo essere stati fermati per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera ovvero dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento (numero 1, che modifica il comma 3 lettera *d* dell'articolo 35-*bis*);
- coloro che facciano ricorso avverso la dichiarazione di inammissibilità di una domanda reiterata senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine, ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 25 del 2008; nella disciplina previgente la sospensione del procedimento di espulsione non poteva essere applicata solo in caso di secondo rigetto (numero 2, che modifica il comma 5 dell'articolo 35-*bis*; per le ulteriori modifiche a tale comma operate dal provvedimento in esame si rinvia alla scheda relativa all'articolo 10)

Il **comma 2**, come modificato al Senato, autorizza la spesa di **1.860.915 euro** a decorrere dall'anno 2019 per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione delle nuove tipologie di procedura accelerata di esame di cui al comma 1 lettera *b*) (che comprende anche, come si è visto, la possibilità di istituire fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali per l'esame delle domande di protezione territoriale).

Il medesimo emendamento ha soppresso lo stanziamento di 465.228,75 euro per l'anno 2018.

Ai relativi oneri si provvede ai sensi della copertura finanziaria complessiva del provvedimento prevista dall'articolo 39.

Al Senato sono stati infine introdotti i nuovi commi *2-bis* e *2-ter*.

Il **comma 2-*bis*** consente l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2019 e con durata massima di otto mesi, di ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento delle domande di protezione internazionale, fino ad un numero massimo di dieci.

Tali sezioni si vanno ad aggiungere a quelle specificamente previste nelle zone di frontiera e nelle zone di transito dal nuovo comma *1-quater* dell'articolo 28-*bis*, comma introdotto dal numero 1) della lettera *b*) del comma 1.



Il **comma 2-ter** autorizza, per l'istituzione delle nuove sezioni, una spesa di 2.481.220 per l'anno 2019, anche in questo caso coperta ai sensi dell'articolo 39.

## Articolo 10

### *(Procedimento immediato innanzi alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale)*

L'**articolo 10** interviene sulla disciplina relativa alle decisioni che la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale può assumere al termine dell'esame della domanda di protezione internazionale.

In primo luogo sono ridefinite le ipotesi in cui la Commissione può adottare una **decisione di rigetto** della domanda, includendo l'ipotesi in cui in una parte del territorio del Paese d'origine il richiedente non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi o ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi e può legalmente e senza pericolo recarvisi ed essere ammesso e si può ragionevolmente supporre che vi si ristabilisca

In secondo luogo, è prevista una **procedura "accelerata" di esame** da parte della Commissione in determinate ipotesi. È infatti stabilito, salvo il caso in cui la domanda sia già stata rigettata dalla Commissione territoriale, che il **questore** dia tempestiva **comunicazione** alla **Commissione territoriale** competente nell'ipotesi in cui il richiedente protezione internazionale sia **sottoposto a procedimento penale** per uno dei **reati** riconosciuti di particolare gravità dall'ordinamento e ricorrono le condizioni che consentono, previa valutazione, il trattenimento del richiedente. Analoga comunicazione deve essere effettuata nel caso in cui il richiedente sia stato **condannato**, anche con sentenza **non definitiva** di condanna, per i suddetti reati. La Commissione territoriale è quindi tenuta a provvedere nell'immediatezza all'**audizione** del richiedente e ad adottare contestuale **decisione**, valutando l'accoglimento della domanda, la sospensione del procedimento o il rigetto della domanda.

Salvo il caso in cui la Commissione trasmetta gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per gravi motivi di carattere umanitario, il richiedente ha l'**obbligo di lasciare il territorio nazionale**, anche nel caso in cui abbia presentato ricorso avverso la decisione della Commissione.

Il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale in base a tale previsione, inoltre, viene incluso tra le fattispecie per le quali la proposizione del ricorso o dell'istanza cautelare **non sospende l'efficacia esecutiva** della decisione della Commissione che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale (alla luce del combinato disposto con la nuova previsione recata dall'art. 9 del decreto-legge).

E' specificato inoltre che quando sopravvengono i casi e le condizioni in questione (sottoposizione del richiedente a procedimento penale o condanna per reati di particolare gravità e procedura accelerata per la decisione della Commissione) **cessano gli effetti di sospensione** del provvedimento impugnato già prodotti a seguito della proposizione del ricorso.

L'articolo in esame, integra – al comma 1, **lettera a)** - la disciplina vigente riguardo alle decisioni di rigetto che la **Commissione territoriale** può adottare (art. 32 del d.lgs. 25/2008) al termine del procedimento di esame della domanda del richiedente protezione internazionale.

Attualmente, la Commissione territoriale può concludere il procedimento di esame della domanda con i seguenti provvedimenti ai sensi dell'art. 32, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25:

- riconoscere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria (lett. a);
- rigettare la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale o ricorra una delle cause di cessazione o esclusione dalla protezione internazionale previste dal medesimo decreto legislativo (lett. b);
- rigettare la domanda per manifesta infondatezza (lett. b-bis).

Secondo quanto previsto da una modifica approvata nel corso dell'esame al Senato, la Commissione territoriale può **rigettare** la domanda nel caso in cui **in una parte del territorio** del paese d'origine il richiedente non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi o ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi e può legalmente e senza pericolo recarvisi ed essere ammesso e si può *ragionevolmente* supporre che vi si ristabilisca.

Si ricorda che la direttiva 2013/32/UE (c.d. direttiva procedure) dispone in particolare (art. 10) che “nell'esaminare una domanda di protezione internazionale, l'autorità accertante determina anzitutto se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato e, in caso contrario, se l'interessato sia ammissibile alla protezione sussidiaria”. Le decisioni dell'autorità accertante devono inoltre essere adottate previo congruo esame. La decisione con cui viene respinta una domanda riguardante lo *status* di rifugiato e/o lo status di protezione sussidiaria deve essere corredata di motivazioni *de jure* e *de facto* e il richiedente deve essere informato per iscritto dei mezzi per impugnare tale decisione negativa.

Con le altre modifiche previste dall'articolo 10 si prevede, in particolare, una **procedura “accelerata” di esame** da parte della Commissione nel caso in cui il richiedente protezione internazionale sia **sottoposto a procedimento penale** per uno dei reati riconosciuti di particolare gravità

dall'ordinamento (per i quali è consentita una più ampia durata delle indagini preliminari) e ricorrono le condizioni che consentono, previa valutazione, il trattenimento del richiedente: in tali casi si prevede che il questore ne dia **tempestiva comunicazione** alla Commissione territoriale competente. Analoga comunicazione deve essere effettuata nel caso in cui il richiedente sia stato **condannato**, anche con sentenza **non definitiva** di condanna, per i suddetti reati. La comunicazione non è effettuata nel caso in cui la domanda sia già stata rigettata dalla Commissione territoriale.

Il testo richiama **le condizioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a), b) e c)** del d.lgs. 142/2015 ai sensi del quale il richiedente è trattenuto, ove possibile in appositi spazi, nei centri di permanenza per i rimpatri, sulla base di una valutazione caso per caso, quando:

a) si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F della **Convenzione relativa allo status di rifugiato**, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata con la legge 24 luglio 1954, n. 722, e modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, ratificato con la legge 14 febbraio 1970, n. 95;

b) si trova nelle condizioni per l'espulsione di cui all'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (v. *infra*);

c) costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica. Nella valutazione della **pericolosità** si tiene conto di eventuali condanne, **anche con sentenza non definitiva**, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.

I **reati** richiamati sono quelli di particolare gravità per i quali l'ordinamento prevede il termine di 18 mesi di durata massima delle indagini preliminari ai sensi dell'art. 407 c.p.p., comma 1, lett. a), richiamato dagli articoli 12 e 16 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251<sup>20</sup>) quali, terrorismo, strage, mafia, omicidio, rapina aggravata, sfruttamento sessuale dei minori e violenza sessuale.

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 12 TU immigrazione (Diniego dello status di rifugiato) sulla base di una valutazione individuale, lo status di rifugiato non è riconosciuto quando:

- a) in conformità a quanto stabilito dagli articoli 3, 4, 5 e 6 non sussistono i presupposti di cui agli articoli 7 e 8 ovvero sussistono le cause di esclusione di cui all'articolo 10;
- b) sussistono fondati motivi per ritenere che lo straniero costituisce un pericolo per la sicurezza dello Stato;

In base alla normativa vigente, alla sentenza definitiva di condanna per uno dei suddetti reati di cui all'art. 407 c.p.p. (richiamati dagli articoli 12 e 16 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251) consegue il **diniego** della richiesta di conferimento dello *status* di rifugiato e l'esclusione dello status di protezione sussidiaria costituendo lo straniero "pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza".

Una volta ricevuta tale comunicazione, la Commissione territoriale è tenuta a provvedere nell'**immediatezza all'audizione** del richiedente e ad adottare **contestuale decisione**; è dunque introdotto un "**procedimento immediato**" come recita la rubrica. Come specificato nel corso dell'esame al Senato, la Commissione territoriale può, a quel punto, valutare:

- l'**accoglimento** della domanda;
- la **sospensione** del procedimento;
- il **rigetto** della domanda.

Le ultime due decisioni ed il verificarsi delle ipotesi previste dagli articoli 23 e 29 comportano alla scadenza del termine per l'impugnazione l'obbligo per il richiedente di lasciare il territorio nazionale, salvo che gli sia stato rilasciato un permesso di soggiorno ad altro titolo. A tale fine, alla scadenza del termine per l'impugnazione, si provvede ai sensi del citato articolo 13, commi 4 e 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (procedimento per l'espulsione), salvo gli effetti della sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato.

Per quanto riguarda il procedimento immediato ivi previsto, si ricorda che la normativa prevede, all'art. 28-bis del d.lgs. 25/2008 "Procedure accelerate"

---

c) lo straniero costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

In base all'art. 16 del medesimo TU (Esclusione) lo *status* di protezione sussidiaria è escluso quando sussistono fondati motivi per ritenere che lo straniero:

- a) abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini;
- b) abbia commesso, al di fuori del territorio nazionale, prima di esservi ammesso in qualità di richiedente, un reato grave. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena, non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni, prevista dalla legge italiana per il reato;
- c) si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite;
- d) costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato;

d-bis) costituisca un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

Tali previsioni si applicano anche alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei crimini, reati o atti in esso menzionati.

stabilendo che nel caso in cui la domanda è presentata da un richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri appena ricevuta la domanda, la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro **sette giorni** dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione è adottata entro i successivi **due giorni**. Per le ulteriori previsioni introdotte dal provvedimento in esame si veda la *scheda relativa all'art. 9*.

Salvo il caso in cui la Commissione trasmetta gli atti per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per gravi motivi di carattere umanitario, il richiedente è previsto l'obbligo di **lasciare il territorio nazionale**, anche nel caso in cui abbia presentato **ricorso** avverso la decisione della Commissione.

Si ricorda ai sensi dell'art. 7 del d. lgs. 25/2008, il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato **fino alla decisione della Commissione** territoriale ai sensi dell'articolo 32.

Tale previsione non si applica a coloro che debbano essere: a) estradati verso un altro Stato in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo; b) consegnati ad una Corte o ad un Tribunale penale internazionale; c) avviati verso un altro Stato dell'Unione competente per l'esame dell'istanza di protezione internazionale. Per le ulteriori previsioni introdotte dal provvedimento in esame si veda la *scheda relativa all'articolo 9*.

Per quanto riguarda le **controversie** in materia di riconoscimento della **protezione internazionale**, queste sono disciplinate principalmente dall'art. 35-bis del d. lgs. 25/2008 (introdotto dal decreto-legge 13/2017). Tale articolo è ora oggetto di **modifiche** ai sensi dell'art. 1 del provvedimento in esame (v. *scheda art. 1*).

Secondo quanto disposto dall'art. 35-bis (cui vanno aggiunte le modifiche dell'art. 1) il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro **sessanta giorni** se il **ricorrente risiede all'estero**, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare. In alcuni casi (quali l'adozione di un provvedimento di trattenimento) i termini sono ridotti della **metà**.

La proposizione del **ricorso sospende** l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto:

a) da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di **trattenimento** in un centro (di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286);

b) avverso il provvedimento che dichiara **inammissibile** la domanda di riconoscimento della protezione internazionale;

c) avverso il provvedimento di rigetto per **manifesta infondatezza** (ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis);

d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti per i quali è prevista una procedura accelerata (articolo 28-bis, comma 2, lettera c).

In tali casi l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte. La proposizione del ricorso o dell'istanza cautelare non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento che dichiara, per la seconda volta, **inammissibile** la domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

La Commissione che ha adottato l'atto impugnato è tenuta a rendere disponibili entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, copia della domanda di protezione internazionale presentata, della videoregistrazione, del verbale di trascrizione della videoregistrazione, nonché dell'intera documentazione comunque acquisita nel corso della procedura di esame, ivi compresa l'indicazione della documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di provenienza dei richiedenti utilizzata.

Il procedimento è trattato in **camera di consiglio**. Per la decisione il giudice si avvale anche delle informazioni sulla situazione socio-politico-economica del Paese di provenienza che la Commissione nazionale aggiorna costantemente e rende disponibili all'autorità giudiziaria con modalità previste dalle specifiche tecniche.

E' fissata **udienza per la comparizione delle parti** esclusivamente quando il giudice:

a) visionata la videoregistrazione, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato;

b) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti;

c) dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova.

L'**udienza** è altresì disposta quando ricorra almeno una delle seguenti ipotesi:

a) la videoregistrazione non è disponibile;

b) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione;

c) l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.

Il ricorrente può depositare una nota difensiva entro i venti giorni successivi.

Entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con decreto che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. Il decreto non è reclamabile. La sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, viene meno se con decreto, anche non

definitivo, il ricorso è rigettato. Il termine per proporre **ricorso per cassazione** è di giorni trenta e decorre dalla comunicazione del decreto a cura della cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituita. La procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima. In caso di rigetto, la Corte di cassazione decide sull'impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso. Quando sussistono fondati motivi, il giudice che ha pronunciato il decreto impugnato può disporre la sospensione degli effetti del predetto decreto, con conseguente ripristino, in caso di sospensione di decreto di rigetto, della sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione della Commissione. La sospensione di cui al periodo precedente è disposta su istanza di parte da depositarsi entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione. La controparte può depositare una propria nota difensiva entro cinque giorni dalla comunicazione, a cura della cancelleria, dell'istanza di sospensione. Il giudice decide entro i successivi cinque giorni con decreto non impugnabile.

La controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza.

Ai fini dell'**obbligo di lasciare il territorio nazionale**, il testo richiama le modalità dettate dal Testo unico immigrazione (d. lgs. 286/1998) all'articolo 13, commi 3, 4 e 5 per procedere all'**espulsione**.

Le previsioni richiamate dispongono, in particolare, che l'espulsione sia disposta in ogni caso con **decreto motivato immediatamente esecutivo**, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato. Inoltre, quando lo straniero è **sottoposto a procedimento penale** e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, il questore, prima di eseguire l'espulsione, è tenuto a richiedere il **nulla osta all'autorità giudiziaria**, che può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa (**comma 3**).

L'espulsione è eseguita dal questore con **accompagnamento alla frontiera** a mezzo della forza pubblica nei casi previsti dal **comma 4** (quali, tra gli altri, il sussistere del rischio di fuga, il respingimento della domanda di permesso di soggiorno in quanto manifestamente infondata o fraudolenta, la non osservanza del termine per la partenza volontaria senza giustificato motivo).

Lo straniero, destinatario di un provvedimento d'espulsione, qualora non ricorrano le condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera di cui al comma 4, può chiedere al prefetto, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, la concessione di un periodo per la partenza volontaria, anche attraverso **programmi di rimpatrio volontario ed assistito**. Il prefetto, valutato il singolo caso, con lo stesso provvedimento di espulsione,



intima lo straniero a lasciare volontariamente il territorio nazionale, entro un termine compreso **tra 7 e 30 giorni**, termine prorogabile ove necessario.

Sotto il profilo della tutela del contumace nel procedimento penale (in corso per il soggetto destinatario del provvedimento di allontanamento dal territorio italiano) si richiama la **giurisprudenza CEDU** (e, in particolare, la sentenza del 10 novembre 2004 causa Sejdovic c. Italia) in cui è stata constatato la violazione dell'art. 6 CEDU e preso atto che la suddetta violazione conseguiva a una disfunzione dell'ordinamento italiano in materia di processo in contumacia; aveva quindi affermato l'obbligo dell'Italia di garantire, con opportune misure, la tutela del diritto del contumace ad avere un giusto processo, laddove manchi la prova che questi fosse a conoscenza del processo stesso o che ad esso si fosse volontariamente sottratto; aveva inoltre dichiarato che la constatazione dell'intervenuta violazione rappresentava una sufficiente soddisfazione equitativa del danno morale sofferto; aveva infine posto a carico dell'Italia il versamento, a favore del ricorrente, di 6.000,16 euro per spese di giudizio, con interessi.

A sua volta, il comma 1, **lettera b)** integra il comma 5 dell'articolo 35-*bis* del d.lgs. 25/2008, che disciplina le **controversie** in materia di riconoscimento della protezione internazionale e la proposizione dell'istanza cautelare, aggiungendo il richiamo al provvedimento adottato dalla Commissione in base alle modifiche disposte dalla **lettera a)**.

Ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. 25/2008 contro la **decisione** della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria è ammesso ricorso dinanzi all'**autorità giudiziaria ordinaria**. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria.

In particolare, il comma 5 dell'art. 35-*bis*, *come modificato dall'art. 9 del decreto-legge in esame*, prevede che la proposizione del ricorso o dell'istanza cautelare (per sospendere l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato) **non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento che dichiara inammissibile** la domanda di riconoscimento della protezione internazionale in quanto il richiedente ha reiterato identica domanda **senza addurre nuovi elementi** (ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b) nonché, secondo quanto aggiunto dalla disposizione in esame, in base alla decisione adottata dalla Commissione (ai sensi dell'art. 32, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 10 in esame) che – come illustrato – riguarda il caso in cui il richiedente protezione internazionale sia sottoposto a **procedimento penale**, o sia stato condannato, anche con **sentenza** non definitiva di condanna, per reati riconosciuti di particolare gravità dall'ordinamento.

Nel corso dell'esame al Senato è stato infine specificato che quando nel corso del procedimento giurisdizionale in materia di riconoscimento della protezione internazionale, disciplinato dall'art. 35-bis del d. lgs. 25/2008 (recepimento della direttiva 2005/85/CE sulle procedure), sopravvivono i casi e le condizioni del citato art. 32, comma 1-bis (sottoposizione del richiedente a procedimento penale per reati di particolare gravità e procedura accelerata per la decisione della Commissione) **cessano gli effetti di sospensione** del provvedimento impugnato già prodotti a seguito della proposizione del ricorso ai sensi del comma 3 del medesimo art. 35-bis.

Il citato comma 3 prevede che “la proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato”, tranne alcune ipotesi espressamente previste dalla legge.

## **Articolo 11** *(Istituzione di sezioni dell'Unità di Dublino)*

L'**articolo 11** prevede la possibilità di **istituire** presso le **prefetture** fino ad un massimo di **tre articolazioni territoriali dell'Unità di Dublino**. Tale Unità attualmente opera, all'interno del Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'interno, nell'ambito delle previsioni della cd. normativa Dublino ai fini dello scambio di informazioni e della verifica dello Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide).

L'articolo 11 del provvedimento in esame si compone di due commi.

Il **comma 1** prevede la possibilità di istituire fino ad un massimo di **tre articolazioni territoriali** dell'Unità di Dublino. Tali articolazioni, istituite con decreto del ministero (*rectius* Ministro) dell'interno, sono chiamate ad operare presso le **prefetture** nel limite delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Come mostrato dall'apposito [organigramma](#) del Ministero dell'interno, attualmente l'unità di Dublino opera all'interno della **Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo** del Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'interno.

La struttura è preposta a determinare lo Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi della cd. normativa Dublino (attualmente del Regolamento (UE) 604/2013 in vigore dal 1 gennaio 2014 in combinato disposto con il regolamento EURODAC, n. 603/2013). L'unità svolge anche attività strumentali, di supporto e relative al contenzioso.

Obiettivo citata della regolamentazione europea è quello di garantire, da un lato, al richiedente asilo che la sua domanda sia effettivamente esaminata da uno Stato membro dell'UE e, dall'altro, evitare che un esso presenti la propria istanza in più Stati membri (cd. *asylum shopping*).

Per assolvere tali finalità l'Unità Dublino ha il compito di **scambiare, con gli altri Stati membri, informazioni** sui richiedenti asilo e di **verificare lo Stato membro responsabile** della valutazione della domanda di protezione internazionale organizzando conseguentemente i relativi trasferimenti.

Contro le decisioni di trasferimento operate dall'Unità è ammesso **ricorso** presso la sezione di tribunale specializzata in materia di immigrazione.

Il comma 2 dell'articolo in esame interviene dunque sulle disposizioni del decreto-legge n. 13/2017 circa la **competenza delle sezioni di tribunale specializzate** in materia di immigrazione con riferimento alle istituende articolazioni territoriali dell'Unità Dublino ai sensi del comma 1.

Attualmente la sezione di tribunale specializzata in materia di immigrazione competente per conoscere dei ricorsi presentati è quella istituita presso la **Corte di appello di Roma**. Il comma 2 specifica che, nel caso di istituzione delle articolazioni nelle prefetture, ai sensi del comma 1, i provvedimenti emanati sono impugnabili presso la sezione specializzata **territorialmente competente** (la competenza delle sezioni coincide con l'estensione dei circondari di corte di appello).

Nella relazione tecnica (RT), di accompagnamento al decreto-legge in esame, si afferma che l'individuazione delle prefetture in cui istituire le articolazioni dell'unità di Dublino verranno effettuate in relazione alle **esigenze contingenti** connesse ai movimenti secondari dei richiedenti asilo, che interessano principalmente le **frontiere terrestri**. Nella RT si rileva inoltre che tali articolazioni territoriali saranno realizzate preponendo a capo di esse **viceprefetti** e **viceprefetti aggiunti** in servizio presso la medesima Prefettura sede della sezione al fine di garantire l'identità di funzioni rispetto a quelle assicurate in sede centrale. A tal fine il decreto ministeriale previsto al comma 1 dovrà procedere anche ad una parziale modifica di quanto previsto dal D.M. 13 maggio 2014, con il quale sono stati da ultimo individuati i posti di funzione dirigenziali di livello non generale da attribuire, nell'ambito delle Prefetture –UTG, ai funzionari della carriera prefettizia.

## **Articolo 12** *(Accoglienza dei richiedenti asilo)*

L'**articolo 12** interviene sulle disposizioni concernenti il **Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)** al fine di riservare i servizi di accoglienza degli enti locali ai **titolari di protezione internazionale** e ai **minori stranieri non accompagnati**, escludendo dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale, come finora previsto. Sono inclusi tra i beneficiari del Sistema di protezione, in luogo dei titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari (istituto su cui interviene l'articolo 1 del decreto-legge), i titolari dei permessi di soggiorno "speciali" previsti dal Testo unico in materia di immigrazione, come modificato dal medesimo art. 1 del decreto-legge, nell'ipotesi in cui non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati.

I **minori** non accompagnati richiedenti asilo, al **compimento della maggiore età** possono rimanere nel Sistema di protezione **fino alla definizione della domanda** di protezione internazionale.

In conseguenza delle modifiche recate allo SPRAR viene **ristrutturato l'impianto complessivo del sistema di accoglienza** dei migranti sul territorio, articolato in prima e seconda accoglienza ai sensi del D. Lgs. n. 142 del 2015.

L'articolo in esame interviene sulla platea dei beneficiari dei servizi di accoglienza sul territorio per i migranti prestati dagli enti locali nell'ambito del **sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)**.

In via preliminare occorre pertanto ricordare che finora il sistema SPRAR ha finanziato gli enti locali per la realizzazione di progetti destinati all'**accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria e di altre forme di protezione umanitaria**.

### **IL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR)**

Lo SPRAR è stato istituzionalizzato dalla legge n. 189 del 2002 (c.d. legge Martelli), che ha modificato il decreto-legge n. 416 del 1989 ("Norme urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari e regolarizzazione di cittadini extracomunitari e apolidi"). In particolare il sistema di accoglienza territoriale e il suo finanziamento sono disciplinati dagli articoli aggiuntivi 1-*sexies* e 1-*septies* del decreto-legge, volti ad introdurre un sistema di accoglienza pubblico, diffuso su tutto il territorio italiano con il coinvolgimento

delle istituzioni centrali e locali secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'interno ed enti locali.

Gli enti locali aderiscono al sistema SPRAR su base volontaria e attuano i progetti con il supporto delle realtà del terzo settore. A coordinare lo SPRAR è il **Servizio centrale**, attivato dal Ministero dell'interno e affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci), con funzioni di informazione e coordinamento, consulenza, supporto tecnico e monitoraggio. Ai sensi della normativa vigente, i progetti di accoglienza integrata vengono finanziati annualmente dal Ministro dell'interno, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori nella misura massima del 95%.

Il finanziamento è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha modificato il decreto legge n. 416 del 1989 e nel quale confluiscono sia risorse nazionali, provenienti dallo stato di previsione del Ministero dell'interno, sia assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati. Per l'attuazione di ulteriori posti, tali fondi sono integrati con risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

Ciascun ente locale elabora progetti in linea con le necessità e i criteri indicati dal Ministero e - per finanziarli - presenta un'apposita domanda di ammissione al contributo. Le linee guida e le modalità di presentazione delle domande di contributo sono oggetto di un decreto ministeriale che il Ministro dell'interno emana sentita la Conferenza unificata. Il decreto deve prevedere e regolamentare anche la predisposizione di servizi rivolti a persone con esigenze particolari, come minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone affette da malattie mentali o vittime di violenza, torture, mutilazioni genitali.

Con la  **riforma del sistema di accoglienza** definito con il D. Lgs. n. 142 del 2015 in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE, si è ribadita la scelta per un'accoglienza diffusa gestita dalle Prefetture con il coinvolgimento dei territori, che trova il suo **perno centrale nello SPRAR**, sistema di seconda accoglienza, riservato anche ai minori stranieri non accompagnati, di cui si è assicurato il potenziamento (artt. 14 e 15 del D. Lgs. 142, su cui, si v. *infra*, il box dedicato).

Tale cornice normativa riflette il modello di accoglienza «diffusa» e basata su regole definite al di fuori di una logica emergenziale, che era già emerso nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 da Stato, regioni ed enti locali, nella quale era stato concordato il "[Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari](#)".

Al fine di modificare l'ambito di applicazione soggettivo dei servizi di accoglienza dello SPRAR l'articolo in esame modifica diverse disposizioni.

In primo luogo, il **comma 1** novella in più parti l'art. 1-*sexies* del D.L. 416/1989 relativo allo SPRAR.

La **lettera a)** riscrive il comma 1, per qualificare i servizi dello SPRAR sostituendo il riferimento all'accoglienza *“dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria”* con il riferimento ai servizi di accoglienza *“per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati”*.

A tale riguardo, si ricorda che ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 251/2007 (c.d. decreto qualifiche) il titolare o beneficiario di protezione internazionale è il cittadino straniero cui è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria.

Rispetto al quadro normativo finora vigente, sono pertanto **esclusi** dall'ambito di applicazione dei **servizi della rete SPRAR i richiedenti asilo** (ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva).

Inoltre, in luogo degli “stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria” (istituto abrogato dall'art. 1 del DL in esame), finora riconosciuti dalla legge come beneficiari dei servizi finanziati dal Fondo SPRAR, la nuova formulazione del comma 1 dell'art. 1-*sexies*, D.L. 416/1989 prevede che possano accedere ai servizi di accoglienza anche i **titolari dei permessi di soggiorno “speciali” previsti dal Testo unico in materia di immigrazione**, come ridisciplinati o introdotti dall'articolo 1 del decreto legge in esame, **a condizione** che tali soggetti **non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati**.

Segnatamente e alle condizioni previste, possono accedere allo SPRAR i titolari di:

- permesso di soggiorno per vittime di violenza o grave sfruttamento ex art. 18 del TU immigrazione;
- permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica ex art. 18-*bis*, TU immigrazione;
- permesso di soggiorno per condizioni di salute di eccezionale gravità ex art. 19, co. 2, lett. *d-bis*), TU immigrazione, introdotto dall'art. 1 del decreto in esame;
- permesso di soggiorno per vittime di particolare sfruttamento lavorativo ex art. 22, co. 12-*quater*, TU immigrazione;
- permesso di soggiorno per calamità ex art. 20-*bis* TU immigrazione, introdotto dall'art. 1 del decreto in esame;
- permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile ex art. 42-*bis* TU immigrazione, introdotto dall'art. 1 del decreto in esame.

Per l'analisi e la descrizione delle norme relative ai diversi titoli di soggiorno menzionati, si rinvia, *supra*, alla scheda di lettura dell'articolo 1.

Non si segnalano novità per quanto riguarda i **minori stranieri non accompagnati**, richiedenti o non la protezione internazionale, ai quali già dal 2015 è riconosciuta la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (Fondo SPRAR).

Fino alla legge di stabilità 2015, solo i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs. 25/2008, erano immediatamente avviati nelle strutture di accoglienza della rete SPRAR. La legge citata ha consentito, invece, la possibilità di accedere a tali servizi anche per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale, nei limiti dei posti e delle risorse disponibili (art. 1, comma 183, L. n. 190/2014). Con le modifiche da ultimo introdotte con la L. 47 del 2017 (art. 12) è stata eliminata ogni distinzione minori richiedenti e non richiedenti la protezione internazionale ai fini dell'accesso ai servizi finanziati con il Fondo SPRAR, a prescindere dai posti disponibili.

Nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, sono state introdotte due nuove disposizioni (**lettere a-bis) e a-ter)** che **riformulano i commi 2 e 3 dell'art. 1-sexies** del citato D.L. 416, i quali attualmente prevedono, per i servizi di accoglienza degli enti locali, forme di **sostegno finanziario apprestate dal Ministero dell'interno** e poste a carico di un fondo *ad hoc*, il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa), istituito dal successivo art. 1-septies.

La nuova formulazione proposta stabilisce, in particolare, che:

- con **decreto del Ministro dell'interno**, acquisito il parere della Conferenza unificata (che si specifica debba esprimersi entro trenta giorni) sono fissati **i criteri e le modalità** per la presentazione da parte degli enti locali delle **domande di contributo** per la realizzazione e la prosecuzione dei progetti di accoglienza;
- con **decreto del Ministro dell'interno** si provvede **all'ammissione al finanziamento dei progetti** presentati dagli enti locali, nei limiti delle risorse disponibili del Fnpsa. La disposizione introdotta non specifica la periodicità dell'assegnazione delle risorse.

Per quanto concerne il **quadro normativo vigente**, le disponibilità del fondo sono assegnate annualmente con decreto del Ministro dell'interno (artt. 1-sexies, D.L. n. 416/1989). Il testo del DL prevede che il finanziamento del Ministero dell'Interno copre fino al 80% del costo complessivo di ciascuna iniziativa territoriale, ma dal 2015 tale quota è stata aumentata per effetto dell'**art. 14, comma 2, del D.Lgs. n. 142/2015**, che demanda ad un decreto del Ministro



dell'interno la determinazione delle modalità di presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo a valere sul Fnpsa, **anche in deroga al limite dell'80%**, nonché l'individuazione delle linee guida per la predisposizione dei servizi di accoglienza da assicurare da parte degli enti locali. In attuazione di tale disposizione, è stato adottato il D.M. 10 agosto 2016, che detta anche le nuove linee guida per il funzionamento dello SPRAR. In particolare, attualmente il **finanziamento** da parte del Fondo è assicurato per un triennio, in misura che può arrivare **sino al 95%** del costo complessivo.

Per effetto della modifica proposta dalla lettera in esame, nonché della contestuale abrogazione dell'art. 14, co. 2, del D.Lgs. n. 142/2015 (disposta ai sensi della successiva lettera *f*), su cui si v., *infra*), è eliminato il riferimento legislativo alla quota parte di sostegno finanziario ai servizi assicurati dagli enti locali mediante l'utilizzo delle risorse iscritte nel Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

È inoltre disposta l'abrogazione del comma 3 dell'art. 1-*sexies*, che stabilisce il contenuto necessario del decreto annuale sull'assegnazione delle risorse SPRAR con particolare riferimento alla prima attuazione.

La **lettera b)** del comma 1 dell'articolo in esame modifica il comma 4 del citato art. 1-*sexies*, che prevede il Servizio centrale dello SPRAR, per adeguare il riferimento della destinazione del sistema di protezione ai nuovi soggetti beneficiari indicati al comma 1.

A sua volta, la successiva **lettera c)** interviene con una disposizione di coordinamento sul comma 5, nella parte in cui si prevede che il Servizio centrale dello SPRAR svolga attività di monitoraggio della presenza sul territorio dei soggetti beneficiari dei servizi ai sensi del comma 1.

Da ultimo, si provvede a **ridenominare** il "Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati" in "**Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati**" (lettera *d*)).

Un secondo gruppo di **modifiche (comma 2)** ha ad oggetto il **D.Lgs. n. 142 del 2015** (c.d. decreto accoglienza) che disciplina il sistema di accoglienza nazionale in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE.

#### **IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI E IL RUOLO DELLO SPRAR PRIMA DEL DECRETO-LEGGE**

Il sistema di accoglienza dei migranti nel territorio italiano è disciplinato dal **decreto legislativo n. 142/2015**, adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE.

Il sistema di accoglienza delineato 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.

I **destinatari del sistema di accoglienza** disciplinato dal D.Lgs. n. 142/2015 sono gli stranieri non comunitari e gli apolidi, richiedenti protezione internazionale (ossia il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria) nel territorio nazionale (comprese le frontiere e le zone di transito), nonché i familiari inclusi nella domanda di protezione. Le misure di accoglienza si applicano dal momento di manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale e si applicano anche nei confronti di coloro per i quali è necessario stabilire lo Stato membro competente all'esame della domanda ai sensi del cd. regolamento Dublino III (art. 1). Se la Commissione territoriale rigetta la domanda, la durata dell'accoglienza è commisurata a quella del ricorso giurisdizionale. Le misure di accoglienza pertanto continuano ad essere assicurate fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione.

In tale quadro le funzioni di soccorso e prima assistenza dei migranti, nonché le funzioni di identificazione, in base agli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione (2015) sono svolte nelle aree c.d. *hotspot* (punti di crisi) allestite nei luoghi dello sbarco per consentire le operazioni di prima assistenza, screening sanitario, identificazione e somministrazione di informative in merito alle modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di *relocation*.

I migranti che manifestano l'intenzione di chiedere la protezione internazionale, a meno che non ricorrano le condizioni che necessitino il trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri, sono accompagnati nei **centri governativi di prima accoglienza**, che **hanno** la funzione di consentire l'**identificazione** dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli *hotspot*), la **verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo**, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali **situazioni di vulnerabilità** che comportino speciali misure di assistenza.

Tale funzione è innanzitutto svolta dai centri di accoglienza già esistenti al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142/2015, come i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA).

**In caso di esaurimento dei posti** all'interno delle strutture di prima accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti cui l'ordinario sistema di accoglienza non sia in grado di far fronte, questi possono essere ospitati in **strutture temporanee di emergenza, cd. CAS** (art. 11, D.Lgs. n. 142/2015).

Solamente i richiedenti asilo che possono costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica sono trattenuti in apposite sezioni dei **Centri di permanenza per i rimpatri (ex CIE)** allestiti per gli immigrati clandestini.

Una volta esaurita la prima fase di accoglienza, gli stranieri che abbiano formalizzato la domanda di asilo e siano privi di mezzi di sussistenza adeguati

sono avviati nelle strutture territoriali che costituiscono il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati - SPRAR (art. 14, D.Lgs. n. 142 del 2015). La valutazione dei mezzi di sussistenza dei richiedenti asilo viene effettuata dalla prefettura ed il parametro utilizzato è l'importo annuo dell'assegno sociale, con le modalità disciplinate dall'art. 15, D.Lgs. 142/2015. Il decreto ha previsto che i progetti di accoglienza vengano finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori anche in deroga al limite dell'80%. Tuttavia, per l'attuazione di ulteriori posti, tali fondi sono integrati con risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

Qualora i **posti** dello SPRAR siano **temporaneamente indisponibili**, la permanenza nel centro di prima accoglienza si protrae per il tempo necessario al trasferimento nella struttura di seconda accoglienza.

Si ricorda, in proposito, che secondi i dati diffusi nella **Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale**, riferita all'anno 2017 trasmessa a fine agosto 2018 dal Ministero dell'interno al Parlamento ([Doc. LI, n. 1](#)), alla data del 31 dicembre 2017 si registrano nel sistema accoglienza nel suo complesso **183.681 migranti ospitati** nelle strutture temporanee, negli hotspot, nei centri di prima accoglienza e nello SPRAR.

Più in dettaglio, la rete della prima accoglienza è costituita da 15 strutture di accoglienza dislocate e da 9.132 strutture di accoglienza temporanea (cd. CAS) dislocate nel territorio. Complessivamente tali centri ospitano la maggior parte dei richiedenti asilo (158.821).

Per quanto concerne la **seconda accoglienza**, secondo i dati del Ministero, nel corso dell'anno 2017 sono stati finanziati in totale 10.949 nuovi posti, di cui 7642 relativi a 260 nuovi progetti presentati da 253 Enti e 3307 posti in ampliamento della capacità di accoglienza autorizzata agli enti già titolari di progetti.

In particolare, attraverso le modifiche agli articoli 8 e 9, D.Lgs. n. 142 introdotte dalle **lettere b) e c)** del comma 2 dell'articolo in esame, viene **eliminata l'articolazione in due fasi del sistema nazionale di accoglienza** dei richiedenti asilo. Tale sistema – basato “sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati” – è attualmente articolato in una fase di «prima accoglienza» assicurata in centri di prima accoglienza governativi (articolo 9), nonché nelle strutture temporanee autorizzate dal Prefetto (articolo 11), ed una di «seconda accoglienza» disposta nelle strutture SPRAR (articolo 14).

Pur eliminando il riferimento alla seconda accoglienza, il sistema che ne risulta continua a basarsi sul principio del coordinamento a livello nazionale e regionale di cui all'art. 16 del D.lgs. n. 142 del 2015 e sulle strutture di cui agli articoli 9 e 11 del medesimo decreto.

Ai sensi del citato articolo 16, il Tavolo di **coordinamento nazionale**, insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, predispone annualmente, salva la necessità di un termine più

breve, un Piano nazionale per l'accoglienza che, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. Le linee di indirizzo e la programmazione predisposti dal Tavolo nazionale sono attuati a livello territoriale attraverso Tavoli di **coordinamento regionale** insediati presso le prefetture - UTG del capoluogo di Regione, che individuano, i criteri di localizzazione delle strutture governative, nonché i criteri di ripartizione, all'interno della Regione, dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

#### LA PRIMA ACCOGLIENZA E I DATI

I **centri governativi di prima accoglienza** (articolo 9, decreto accoglienza) sono istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata, secondo la programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale ed interregionali. A tale funzione possono essere riconvertiti anche i centri per i richiedenti asilo – i CARA, nonché i centri di primo soccorso e accoglienza governativi – i CPSA/CDA. La gestione dei centri di prima accoglienza può essere affidata ad enti locali, ad enti pubblici e privati che operano nei settori dell'immigrazione o dell'assistenza sociale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici (art. 10).

Le **strutture temporanee di emergenza, cd. CAS** (art. 11, D.Lgs. n. 142/2015) sono individuate dalle prefetture - uffici territoriali del Governo, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura (secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici) e la permanenza in tali strutture è stabilita per un tempo limitato, in attesa del trasferimento nelle strutture di prima accoglienza.

Secondi i dati diffusi nella **Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale**, riferita all'anno 2017 trasmessa a fine agosto 2018 dal Ministero dell'interno al Parlamento ([Doc. LI, n. 1](#)), la rete della **prima accoglienza** è costituita da:

- **15 centri governativi**, che contano la presenza di 10.319 migranti;
- **9.132 strutture di accoglienza temporanea (cd. CAS)** dislocate nel territorio, con un aumento rispetto alle 7.572 strutture del 2016 pari al 20,6%. Complessivamente tali centri ospitano la maggior parte dei **richiedenti asilo**, pari a **148.502**.

Inoltre viene riscritto dalla **lettera f)** del comma 2 l'articolo 14 del D.Lgs. n. 142/2015, dedicato alla disciplina del sistema di accoglienza territoriale, abrogando le parti concernenti lo SPRAR. All'esito delle modifiche introdotte, la disposizione (ora rubricata "Modalità di accesso al sistema di accoglienza") prevede che il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del decreto.

Si prevede, inoltre, di inserire un inciso al comma 3 dell'articolo 14 in base al quale per accedere alle misure di accoglienza il richiedente dichiara

di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza. La disposizione in realtà recupera una norma già oggi prevista dall'articolo 15, co. 1 del D.Lgs. 142/2015, che viene contestualmente abrogata (si v. *infra*). Resta fermo che la valutazione dell'**insufficienza dei mezzi di sussistenza** è effettuata dalla prefettura - Ufficio territoriale del Governo con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale.

Ulteriori modifiche sono conseguentemente introdotte all'articolo 15 del decreto accoglienza (**comma 2, lettera g**)), concernente le modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale. Oltre a modificare la rubrica dell'articolo, che va a disciplinare le "modalità di individuazione della struttura di accoglienza", sono abrogati i commi 1 e 2 che fanno riferimento allo SPRAR.

La disciplina che risulta dall'intervento di modifica prevede (commi 3 e 4, art. 15, decreto accoglienza) che la prefettura provvede all'invio del richiedente nella struttura individuata, anche avvalendosi dei mezzi di trasporto messi a disposizione dal gestore. L'accoglienza è disposta nella struttura individuata ed è subordinata all'effettiva permanenza del richiedente in quella struttura, salvo il trasferimento in altro centro, che può essere disposto, per motivate ragioni, dalla prefettura - ufficio territoriale del Governo in cui ha sede la struttura di accoglienza che ospita il richiedente.

*Si osserva in proposito che non appare di univoca interpretazione l'individuazione delle strutture di accoglienza a cui si riferisce la norma contenuta nell'art. 15, co. 3, del decreto, all'esito delle modifiche disposte. In particolare, si valuti l'opportunità di coordinare tale disposizione con quelle che disciplinano le strutture di accoglienza ancora disciplinate dal decreto, ossia i centri di prima accoglienza governativi (articolo 9) e le strutture temporanee autorizzate dal Prefetto (articolo 11).*

Con una disposizione introdotta al Senato, viene modificato l'art. 11, D.Lgs. n. 142/2015, relativo alle strutture temporanee di emergenza (cd. CAS), per prevedere che tali strutture possono essere attivate dal prefetto previo parere dell'ente locale, anziché "sentito l'ente locale" (**comma 2, lettera d), 1-bis**)).

La **lettera h-bis**), introdotta nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, modifica l'articolo 19 del decreto n. 142 del 2015 in materia di accoglienza dei **minori non accompagnati**.

La novella è volta in particolare a specificare che i **comuni che assicurano l'accoglienza** dei minori in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture governative e in quelle finanziate nell'ambito dello SPRAR e che, a tal fine, possono accedere ai contributi statali a valere sul Fondo

nazionale per l'accoglienza dei minori (come già disposto dall'articolo 19, comma 3, del decreto accoglienza), siano sgravati da ogni spesa o onere per l'accoglienza prestata ai minori stranieri non accompagnati.

La **lettera l)** del comma 2 dell'articolo in esame abroga il comma 3 dell'articolo 22 del decreto accoglienza, il quale prevede la possibilità per i richiedenti che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell'articolo 14 di frequentare **corsi di formazione professionale**, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente.

La **lettera m)** – come sostituita nel corso dell'esame al Senato - modifica l'articolo 22-*bis* del decreto accoglienza che prevede iniziative di implementazione dell'impiego dei richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in **attività di utilità sociale** in favore delle collettività locali.

Con le modifiche proposte, si stabilisce che solo coloro che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale, e non anche i richiedenti asilo, come previsto attualmente, possono essere coinvolti nello svolgimento di attività di utilità sociale.

In proposito, si ricorda che l'art. 8 del D.L. n. 13/2017 ha introdotto nel D.Lgs. 142/2015 l'articolo 22-*bis*, relativo alla **partecipazione dei richiedenti protezione internazionale**, su base volontaria, in **attività di utilità sociale** in favore delle collettività locali. La disposizione, nel far rinvio alla normativa vigente in materia di lavori socialmente utili, individua nel prefetto, d'intesa con i comuni e con le regioni e le province autonome, il soggetto promotore di tal tipo di attività, anche con la stipula di protocolli di intesa con i comuni, con le regioni e le province autonome e con le organizzazioni del terzo settore. L'impiego dei richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali si svolge "nel quadro delle disposizioni normative vigenti".

I progetti presentati dai Comuni, dalle regioni e dalle province autonome che prestano i servizi di accoglienza nell'ambito della rete SPRAR sono esaminati con priorità ai fini dell'assegnazione delle risorse.

*In relazione alle modifiche introdotte dalla lettera m), andrebbe conseguentemente sostituita la parola "richiedenti" con "titolari di" anche nella rubrica dell'articolo 22-bis del D.Lgs. 142 del 2015.*

In relazione alla eliminazione della rete SPRAR dall'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale le **lettere a), d), e), h), i), ed n)** del comma 2 dell'articolo 12 del decreto recano altre modifiche testuali di coordinamento anche agli articoli 5 (Domicilio), 11 (Misure straordinarie di accoglienza), 12 (Condizioni materiali di accoglienza), 17 (Accoglienza di

persone portatrici di esigenze particolari), 20 (Monitoraggio e controllo) e 23 (Revoca delle condizioni di accoglienza).

In riferimento all'articolo 20 del decreto accoglienza, si segnala che l'ultimo periodo del comma 2, nel prevedere l'oggetto delle attività di monitoraggio svolto dal Ministero dell'interno, fa riferimento anche ai "servizi di accoglienza previsti dall'articolo 14 a soggetti attuatori da parte degli enti locali" che partecipano alla ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. *Alla luce delle modifiche che il decreto ha apportato all'articolo 14, si valuti l'opportunità di un ulteriore coordinamento normativo all'articolo 20.*

Un terzo gruppo di **modifiche (comma 3)** ha ad oggetto il **D.Lgs. n. 25 del 2008** (c.d. decreto procedure) che disciplina le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale. Si tratta di due modifiche di coordinamento testuale: la prima all'art. 4, co. 5, per eliminare un riferimento alle strutture di accoglienza della rete SPRAR e la seconda, all'art. 13, co. 2, per sostituire un rinvio normativo ad una disposizione abrogata con quello alla disposizione vigente.

Il **comma 4** prevede in via generale, che la denominazione "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati" sostituisca in tutte le disposizioni di legge o di regolamento, le definizioni di "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati", nonché "Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati".

I **commi 5 e 6** recano due **disposizioni transitorie** in base alle quali i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria già presenti nel Sistema di protezione (SPRAR) alla data di entrata in vigore del decreto-legge rimangono in accoglienza nel Sistema fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso, già finanziato. Per i titolari di protezione umanitaria l'accoglienza non può essere protratta oltre la scadenza del periodo previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del Sistema medesimo e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza.

In proposito, si richiamano gli ultimi **dati ufficiali del sistema SPRAR**<sup>21</sup> riferiti a luglio 2018:

- **oltre 1200 comuni coinvolti (di cui 653 titolari di progetto).**  
Complessivamente gli enti locali titolari di progetti sono **754**.  
- **877 progetti avviati;**

---

<sup>21</sup> Dati SPRAR: <http://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>



- **35.881 posti finanziati** (di cui 31.647 ordinari, 3.500 in favore di minori stranieri non accompagnati e 734 per persone con disagio o disabilità).

Ai sensi del **comma 5-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, i **minori non accompagnati richiedenti asilo al compimento della maggiore età** possono **rimanere nel Sistema di protezione** per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati **fino alla definizione della domanda** di protezione internazionale.

La disposizione è finalizzata ad assicurare la permanenza in accoglienza nel sistema di protezione di coloro che, entrati come minori, permangono nella condizione di richiedenti asilo al compimento della maggiore età, nelle more della definizione della domanda di protezione internazionale.

Ai sensi del **comma 7** è inserita la **clausola di neutralità finanziaria**, in base alla quale dall'attuazione delle disposizioni esaminate non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni provvedono ai relativi adempimenti con le risorse disponibili a legislazione vigente.



**Articolo 12-bis**  
***(Monitoraggio dei flussi migratori)***

L'articolo 12-bis prevede un **monitoraggio sull'andamento dei flussi migratori** a fini di chiusura di strutture di accoglienza emergenziale temporanea.

Esso prevede che entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, il Ministro dell'interno effettui un **monitoraggio sull'andamento dei flussi migratori**.

La finalità è la "progressiva chiusura" delle **strutture di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015** (l'atto di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale).

L'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 sopra richiamato ha per oggetto **misure straordinarie di accoglienza**, nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di prima accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti.

In tal caso esso prevede che l'accoglienza possa essere disposta (dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno) in **strutture temporanee, appositamente allestite** (previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza).

Tali strutture sono individuate dalle Prefetture-uffici territoriali del Governo, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici. È consentito, nei casi di estrema urgenza, il ricorso alle procedure di affidamento diretto.

L'accoglienza in siffatte strutture è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nei centri di prima accoglienza o nella rete SPRAR.

**Articolo 12-ter**  
*(Obblighi di trasparenza per le cooperative sociali che svolgono attività a favore di stranieri)*

L'**articolo 12-ter** introduce l'obbligo da parte delle **cooperative sociali** svolgenti attività a favore di stranieri **immigrati** di pubblicare l'**elenco dei soggetti** a cui vengano versate **somme** per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale.

L'articolo novella disposizione della legge annuale per il mercato e la concorrenza n. 124 del 2017, recata dal suo articolo 1, comma 125 - là dove pone obblighi di pubblicazione in ordine alle sovvenzioni di provenienza pubblica ricevute da alcune categorie di soggetti: le associazioni di protezione ambientale (a carattere nazionale ovvero quelle presenti in almeno cinque regioni), le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (di cui all'articolo 137 del Codice del consumo, decreto legislativo n. 206 del 2005); le associazioni, le Onlus e le fondazioni.

Tali soggetti sono tenuti a pubblicare, nei propri siti o portali, le informazioni relative a sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici di qualunque genere ricevuti da: pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui al articolo 2-*bis* del decreto legislativo n. 33 del 2013; società controllate di diritto o di fatto direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni, ivi comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati, e società da loro partecipate; società in partecipazione pubblica, ivi comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società da loro partecipate.

Ebbene, la novella ora proposta aggiunge uno specifico obbligo per le **cooperative sociali** operanti nel settore dell'integrazione e assistenza agli stranieri oggetto delle previsioni del Testo unico dell'immigrazione.

Esse sono tenute - prevede la novella - a **pubblicare trimestralmente sui propri siti o portali digitali l'elenco dei soggetti a cui vengano versate somme per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale.**

## **Articolo 13** *(Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica)*

L'**articolo 13** prevede che il **permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti**, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento.

L'articolo 13 modifica le disposizioni del D.Lgs. n. 142 del 2015 in materia di domiciliazione e iscrizione anagrafica del richiedente asilo.

In particolare, la lettera *a*) modifica l'articolo 4 che disciplina il rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo, inserendo due nuove disposizioni.

Si ricorda che, 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 (art. 4, D.lgs. n. 142/2015).

Da un lato, si esplicita che il **permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisce documento di riconoscimento** ai sensi del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, adottato con D.P.R. n. 445/2000.

In particolare, ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. c) del citato DPR n. 445 del 2000 per **documento di riconoscimento** si intende ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare.

Dall'altro si stabilisce che il medesimo permesso di soggiorno non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del regolamento anagrafico (D.P.R. n. 223/1989) e dell'art. 6, co. 7 del Testo unico delle disposizioni in materia di immigrazione (D.Lgs. n. 286 del 1998).

In proposito si ricorda che l'**anagrafe della popolazione residente** è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la

residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio (art. 1, regolamento anagrafico).

Il regolamento si conforma all'art. 1 della legge 1228/1954 (cd. legge anagrafica) ai sensi del quale: "In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge".

Si richiama inoltre, l'art. 6, co. 7 del TU immigrazione, in base al quale **le iscrizioni e 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 straniero 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.

In proposito si ricorda che il Codice Civile definisce la residenza come il luogo in cui la persona ha la dimora abituale (art. 43, co. 2 c.c.) distinguendola dal domicilio, definito, invece, come il luogo ove essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi (art. 43, co. 1 c.c.).

Pertanto la disposizione in esame deroga al principio espresso nel testo unico per i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Secondo la relazione illustrativa, l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del richiedente.

In relazione alle modifiche previste dalla disposizione in esame, va richiamato che l'iscrizione anagrafica è comunque il presupposto per l'esercizio di alcuni diritti sociali.

In proposito, come riportato nelle [Linee guida](#) sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, a cura del Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), l'iscrizione anagrafica è il presupposto, ad esempio, per:

- l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste da ogni comune, ad esempio quelle basate sulle condizioni

di reddito, verificate mediante l'indicatore ISEE, erogati dalla pubblica amministrazione o da soggetti dalla stessa delegati;

- l'accesso ad altri diritti sociali, tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i sussidi per i canoni di locazione o l'acquisto della prima casa;
- diritti di partecipazione popolare all'amministrazione locale, previsti dagli statuti comunali;
- la facoltà di presentare determinate dichiarazioni da rendersi davanti all'Ufficiale di Stato civile in materia di cittadinanza;
- per il rilascio della carta di identità e delle certificazioni anagrafiche;
- per chiedere e ottenere il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera (art. 118-bis codice della strada).

Al riguardo, si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale afferma comunque la titolarità da parte dello straniero di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento all'assistenza sanitaria, riconosce che "esiste un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto". Tale nucleo è riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso (sentenza n. 252 del 2001; cfr. anche la sentenza n. 269 del 2010)

La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 13 riscrive interamente il comma 3 dell'**articolo 5** del D.Lgs. n. 142 stabilendo che l'accesso ai servizi previsto dal decreto medesimo e a quelli erogati comunque ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel **luogo di domicilio** come individuato ai sensi dei commi 1 e 2 del medesimo articolo<sup>22</sup>, mentre il testo previgente stabiliva che il centro o la struttura di accoglienza per il richiedente titolare del permesso di soggiorno costituisce luogo di dimora abituale per l'iscrizione anagrafica ai sensi del citato art. 6, co. 7 del TU immigrazione (si v. *supra*).

Viene inoltre modificato il comma 4 dell'articolo 5 nel senso di riconoscere in capo al prefetto competente in base al luogo di presentazione della domanda ovvero alla sede della struttura di accoglienza il potere di

---

<sup>22</sup> Il richiamato comma 1 prevede che il richiedente protezione internazionale comunichi il proprio domicilio o residenza tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale. Ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza è comunicato dal richiedente alla medesima questura e alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza. Il comma 2 definisce luogo di domicilio, per i richiedenti li trattenuti, l'indirizzo del centro di permanenza temporanea (ex CIE di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 142), o del centro governativo di prima accoglienza (di cui all'articolo 9) o delle strutture temporanee di cui all'articolo 11 o della struttura del sistema SPRAR di cui all'articolo 14.

stabilire un luogo di domicilio (e non più di residenza) o un'area geografica ove il richiedente può circolare.

In base al vigente quadro normativo (**art. 5, D.Lgs. 142 del 2015**), il richiedente ha l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza, così come ogni successivo mutamento. Tale obbligo si intende assolto tramite dichiarazione del richiedente da riportare nella domanda di protezione internazionale. L'indirizzo del centro o della struttura di accoglienza, per il richiedente che vi si trovi, costituisce il domicilio agli effetti del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale e del trattenimento.

La lettera c) dell'articolo in esame abroga l'articolo 5-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015, introdotto dal D.L. n. 13/2017 (art. 8, co. 1, lett. a-bis)), il quale ha stabilito **l'iscrizione obbligatoria nell'anagrafe della popolazione residente** del richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di accoglienza che non vi risulti già iscritto individualmente. È previsto l'obbligo del responsabile della convivenza di comunicare entro venti giorni al competente ufficio dell'anagrafe la variazione della convivenza. La disposizione si applica a coloro che sono ospitati nei centri di prima accoglienza, di accoglienza temporanea e nei centri del sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR, ma non anche ai richiedenti asilo trattenuti negli ex CIE. Ha infine previsto che 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.

Si ricorda che ai sensi del regolamento anagrafico della popolazione residente, ai fini anagrafici 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. La convivenza anagrafica ha un responsabile, individuata nella persona che normalmente dirige la convivenza stessa, che ha la responsabilità delle dichiarazioni anagrafiche dei componenti la convivenza (artt. 5 e 6 D.P.R. 223/1989).

## Articolo 14 (Acquisizione e revoca della cittadinanza)

L'**articolo 14** introduce nuove disposizioni in materia di **acquisizione e revoca della cittadinanza**, modificando ed integrando a tal fine la legge n. 91 del 1992. In particolare, è **abrogata** la disposizione che **preclude il rigetto** dell'istanza di acquisizione della cittadinanza per matrimonio **decorsi due anni** dall'istanza e si innalza da 200 a **250 euro** l'importo del contributo richiesto per gli atti relativi alla cittadinanza. Inoltre, la disposizione:

- richiede per l'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio e per concessione di legge anche il possesso da parte dell'interessato di un'adeguata **conoscenza della lingua italiana**.
- estende da ventiquattro a **quarantotto mesi** il **termine per la conclusione** dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per c.d. naturalizzazione;
- introduce nuove ipotesi di **revoca della cittadinanza** in caso di condanna definitiva per i reati di terrorismo ed eversione.
- individua il termine di **sei mesi** per il **rilascio degli estratti e dei certificati di stato civile** occorrenti ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana.

Il **comma 1** alla **lettera a)** **abroga** il comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 91 del 1992, che, in relazione alla istanza di **acquisizione della cittadinanza per matrimonio**, preclude il rigetto dell'istanza ove siano decorsi due anni dalla data di presentazione dell'istanza medesima, corredata dalla documentazione prevista dalla legge.

La norma abrogata, in pratica, assegnava alla competente autorità amministrativa un termine perentorio di due anni per pronunciarsi sulla istanza di cittadinanza, con la precisazione che, una volta decorso tale termine, restava preclusa all'Amministrazione l'emanazione del decreto di rigetto della domanda, venendo ad operare una sorta di **silenzio assenso** sulla relativa istanza dello straniero coniugato con un cittadino italiano, atteso che per effetto dell'inutile decorso del termine l'amministrazione perde il potere di negare la cittadinanza.

L'acquisto della cittadinanza da parte di **stranieri o apolidi che hanno contratto matrimonio con cittadini italiani** è disciplinata dagli articoli da 5 a 8 della L. n. 91 del 1992. Gli stranieri coniugi di cittadini italiani ottengono la cittadinanza, dietro richiesta presentata al prefetto del luogo di residenza

dell'interessato, oppure, se residenti all'estero, all'autorità consolare competente, se possono soddisfare, contemporaneamente, le seguenti condizioni:

- residenza legale nel territorio italiano da almeno due anni, successivi al matrimonio, o, in alternativa, per gli stranieri residenti all'estero, il decorso di tre anni dalla data del matrimonio tra lo straniero e il cittadino. I predetti termini sono ridotti della metà in presenza di figli nati dai coniugi;
- persistenza del vincolo matrimoniale;
- insussistenza della separazione legale;
- assenza di condanne penali per i delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato e contro i diritti politici dei cittadini;
- assenza di condanne penali per i delitti non colposi per i quali è prevista una pena edittale non inferiore a tre anni;
- assenza di condanne penali per reati non politici, con pena detentiva superiore a un anno, inflitte da autorità giudiziarie straniere con sentenza riconosciuta in Italia;
- insussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.

Si segnala, inoltre, che la direttiva del Ministro dell'interno 7 marzo 2012 ha trasferito ai prefetti la competenza ad adottare provvedimenti in materia di concessione o diniego della cittadinanza nei confronti di cittadini stranieri coniugi di cittadini italiani. La competenza sarà, invece, del capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, qualora il coniuge straniero abbia la residenza all'estero, e del Ministro dell'interno nel caso sussistano ragioni inerenti alla sicurezza della Repubblica.

La **lettera a-bis**), inserita nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, introduce alla legge sulla cittadinanza l'articolo 9.1, **che subordina l'acquisto della cittadinanza italiana** per matrimonio (art. 5) e per concessione di legge (art. 9) al possesso da parte dell'interessato di un'**adeguata conoscenza della lingua italiana**, non inferiore al livello B1 del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue (QCER). *Sotto il profilo della formulazione del testo, si valuti l'opportunità di sostituire l'espressione "concessione" della cittadinanza (che attualmente è riferibile alla fattispecie prevista dal solo art. 9) con quella di "acquisto"*.

Il **Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue**-QCER (*Common European Framework of Reference for Languages -CEFR*) è stato messo a punto dal Consiglio d'Europa come parte principale del progetto *Language Learning for European Citizenship* (apprendimento delle lingue per la cittadinanza europea), allo scopo, fra l'altro, di aiutare a superare gli ostacoli nella comunicazione derivanti dai diversi sistemi educativi presenti in Europa e di definire livelli di competenza su cui misurare i progressi di apprendimento. Il CEFR si articola in **sei livelli di riferimento** (A1, A2, B1, B2, C1 e C2), che costituiscono i parametri per valutare il livello di competenza linguistica individuale.



In particolare, il **livello B1** prevede la capacità di sostenere conversazioni semplici su argomenti noti o di interesse, comprendendo gli elementi principali in un discorso, la capacità di comprendere l'essenziale di trasmissioni radiofoniche e televisive su argomenti di attualità o temi di interesse personale o professionale, la comprensione di testi scritti di uso corrente legati alla sfera quotidiana o al lavoro, la scrittura di testi semplici su argomenti noti o di interesse.

Per dimostrare tale conoscenza, **all'atto di presentazione dell'istanza** i richiedenti sono tenuti:

- ad attestare il **possesso di un titolo di studio** rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal Ministero dell'istruzione (MIUR) e dal Ministero degli affari esteri (MAECI). *Al fine di evitare incertezze interpretative, si valuti l'opportunità di chiarire ulteriormente quali siano gli istituti abilitati a rilasciare i titoli di studio richiesti dalla disposizione;*
- ovvero a produrre apposita **certificazione della lingua**, rilasciata da un ente certificatore riconosciuto dal Ministero dell'istruzione (MIUR) e dal Ministero degli affari esteri (MAECI) o dal Ministero dell'istruzione.

Le certificazioni relative alla competenza linguistica CLIQ (Certificazione Lingua Italiana di Qualità) sono rilasciate, previo il superamento di prove d'esame, dai quattro **enti certificatori** riconosciuti dal MAECI: la Società Dante Alighieri, l'Università per Stranieri di Perugia, l'Università per Stranieri di Siena e l'Università degli Studi Roma Tre. All'estero è possibile sostenere gli esami per il rilascio dei certificati di competenza linguistica CLIQ presso diversi enti che sono elencati nel sito del MAECI alla pagina: <https://www.linguaitaliana.esteri.it/lingua/corsi/certificazioni/ricerca.do>

Da tale specifico onere di attestazione sono **esclusi** coloro che hanno sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'art. 4-*bis* del TU in materia di immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998) e i titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, trattandosi di situazioni per le quali la legge già presuppone una valutazione di conoscenza della lingua italiana.

Per ottenere il rilascio del permesso di soggiorno lo straniero deve stipulare un **accordo di integrazione** (art. 4-bis, D.Lgs. n. 286/1998), introdotto dalla legge sulla sicurezza (L. 94/2009) quale processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri (art. 1, comma 25). L'accordo di integrazione è diventato operativo con l'adozione del regolamento di attuazione (DPR 14 settembre 2011, n. 179). L'accordo funziona con un sistema di attribuzione di crediti, di cui 16 sono assegnati all'atto della sottoscrizione. La conoscenza della lingua e della cultura italiana rappresenta l'elemento centrale dell'Accordo di integrazione: con la sottoscrizione dell'Accordo lo straniero si impegna, infatti, ad acquisire una conoscenza della lingua italiana parlata

equivalente almeno al livello A2 del quadro comune europeo di riferimento per le lingue emanato dal Consiglio d'Europa.

Inoltre, il **rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**, riservato agli stranieri residenti da lungo tempo nel nostro Paese, è subordinato al superamento da parte del richiedente di un test di conoscenza della lingua italiana (art. 1, comma 22, lett. *i*). Le modalità di svolgimento del test sono state definite con il decreto del Ministro dell'interno 4 giugno 2010.

La **lettera b)** del comma 1 innalza **da 200 a 250 euro l'importo del contributo** richiesto per le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. *9-bis*, comma 2, della L. 91/1992.

Tale contributo è stato introdotto dalla legge n. 94/2009 (art. 1, comma 12), nell'ambito del c.d. "pacchetto sicurezza". Considerato l'esplicito riferimento della norma alle istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza italiana, devono ritenersi **escluse dal pagamento del contributo** le istanze di riconoscimento della cittadinanza "iure sanguinis" (art. 1, co. 1, lett. a), L. 91/1992) nonché tutte le forme di automatismo previste dalla legge 91/1992 (art. 1 comma 1, lett. b); art. 1 comma 2; art. 2, comma 1; art. 3, comma 1; art. 13 comma 1, lett. d); art. 14).

Il **gettito** derivante dal contributo è destinato (art. *9-bis*, comma 3, L. 91/1992):

- per la metà, al finanziamento di progetti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno diretti alla collaborazione internazionale e alla cooperazione e assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione;
- per l'altra metà, alla copertura degli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti ai procedimenti in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza.

È inoltre previsto che alle istanze o dichiarazioni relative alla cittadinanza deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge (art. *9-bis*, comma 1, L. 91/1992).

La **lettera c)** del comma 1 introduce l'articolo 9-ter nella legge n. 91/1992 che **estende da ventiquattro a quarantotto mesi il termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza** per matrimonio (art. 5) e per c.d. naturalizzazione (art. 9). Il termine decorre dalla data di presentazione della istanza.

Ai sensi dell'articolo 9 della L. n. 91 del 1992, **l'acquisto della cittadinanza** può avvenire **per concessione di legge (c.d. naturalizzazione)**: a differenza delle altre modalità di acquisto della cittadinanza, che riservano all'autorità margini di intervento molto ristretti, l'emanazione del provvedimento di concessione della cittadinanza è soggetto ad una valutazione discrezionale di opportunità da parte della pubblica amministrazione, pur attenuata dall'obbligo del parere preventivo del Consiglio di Stato.

Il periodo di **residenza legale in Italia**, graduato in funzione dello status degli stranieri richiedenti, che costituisce il requisito fondamentale per conseguire la cittadinanza secondo tale modalità, deve essere ininterrotto e attuale al momento della presentazione dell'istanza per la concessione della cittadinanza.

Può presentare domanda per ottenere la concessione della cittadinanza italiana il cittadino straniero che si trova in una delle **seguenti condizioni**:

- residente in Italia da almeno dieci anni, se cittadino non appartenente all'Unione europea, o da almeno quattro anni, se cittadino comunitario (art. 9, co. 1, lett. f) e d)): ai fini della concessione della cittadinanza italiana allo straniero va valutato il periodo di soggiorno in Italia assistito da regolare permesso, per cui va esclusa la rilevanza del periodo in cui lo straniero medesimo sia risultato anagraficamente residente nel paese (C. Stato, sez. IV, 07-05-1999, n. 799);
- apolide residente in Italia da almeno cinque anni (art. 9, co. 1, lett. e));
- il cui padre o la cui madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato in Italia e, in entrambi i casi, vi risiede da almeno tre anni (art. 9, co. 1, lett. a));
- maggiorenne adottato da cittadino italiano e residente in Italia da almeno cinque anni (art. 9, co. 1, lett. b));
- chi abbia prestato servizio alle dipendenze dello Stato italiano, anche all'estero, per almeno cinque anni (art. 9, co. 1, lett. c)). Salvi i casi previsti dall'art. 4 della legge, nel quale si richiede specificamente l'esistenza di un rapporto di pubblico impiego, si considera che abbia prestato servizio alle dipendenze dello Stato chi sia stato parte di un rapporto di lavoro dipendente con retribuzione a carico del bilancio dello Stato (D.P.R. 572/1993, art. 1, co. 2, lett. c)).

Attualmente il termine per completare il percorso istruttorio con l'adozione del provvedimento conclusivo di riconoscimento della cittadinanza *iure matrimonii* è previsto dall'art. 8, co. 2, della L. n. 91/1992, che viene abrogata dalla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo in esame. Tale termine è peraltro considerato **perentorio** per costante e consolidata giurisprudenza.

Per le istanze di cittadinanza per concessione di legge, ai sensi del regolamento sui procedimenti di acquisto della cittadinanza (D.P.R. n. 362/1994, articolo 3), il termine previsto per la conclusione del procedimento è anch'esso fissato in due anni ("settecentotrenta giorni dalla data di presentazione della domanda"), ma in tal caso, per consolidato orientamento della giurisprudenza, il termine non riveste carattere perentorio. Il procedimento di concessione presenta infatti un carattere di maggiore complessità rispetto al precedente, in quanto l'istruttoria è finalizzata a verificare sulla base di vari indici (reddito, stabilità dell'attività lavorativa, raggiungimento di un sufficiente grado di integrazione, assenza di motivi ostativi attinenti alla sicurezza e di precedenti penali) la

coincidenza tra l'interesse del richiedente la cittadinanza e l'interesse pubblico.

Si ricorda che con finalità di semplificazione dei procedimenti, il decreto-legge c.d. "del fare" (D.L. 69/2013, art. 33, comma 2-*bis*) ha previsto, che gli uffici pubblici coinvolti nei procedimenti di rilascio della cittadinanza acquisiscono e trasmettono dati e documenti attraverso gli strumenti informatici.

Nel corso dell'esame del provvedimento al Senato è stato abrogato il secondo comma dell'articolo aggiuntivo 9-*ter*, come introdotto dal decreto legge in esame, ai sensi del quale l'ampliamento del termine a quarantotto mesi si applica anche ai **procedimenti** di riconoscimento della cittadinanza **avviati** dall'autorità diplomatica o consolare o dall'Ufficiale di stato civile a seguito di **istanze fondate su fatti accaduti prima del 1° gennaio 1948**.

In proposito, si richiamano i procedimenti avviati per il riconoscimento della cittadinanza italiana ai cittadini stranieri di ceppo italiano, che, discendenti di seconda, terza e quarta generazione ed oltre di emigrati italiani che rivendicano la titolarità dello *status civitatis* italiano *iure sanguinis* (art. 1, co. 1, lett. a), L. 91/1992). Tale riconoscimento deve essere subordinato al verificarsi di determinate condizioni ed al documentato accertamento di circostanze, che in alcuni casi si fonda su fatti antecedenti il 1948. Per quanto concerne i termini del procedimento, il D.P.C.M. 3 marzo 2011, n. 90, per il provvedimento di rilascio della cittadinanza da parte delle autorità consolari stabilisce un termine di settecentotrenta giorni.

Infine, il **comma 2**, precisa che la nuova disciplina dei termini si applica anche ai procedimenti di conferimento della cittadinanza **in corso** alla data di entrata in vigore del decreto.

La **lettera d)** del comma 1 **introduce** nella L. n. 91 del 1992 il nuovo articolo 10-*bis*, che prevede un'ipotesi di **revoca della cittadinanza** in caso di **condanna definitiva** per i seguenti reati:

- **delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale** per i quali la legge prevede la pena della reclusione non inferiore, nel minimo, a 5 anni o nel massimo a 10 anni (art. 407, comma 2, lett. a), n. 4);

Si ricorda che la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale può operare sia come **elemento costitutivo del reato** (es. art. 280 c.p., attentato per finalità terroristiche o di eversione) che come **circostanza aggravante del reato** (art. 270-bis.1 c.p., che per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo,

prevede che la pena sia aumentata della metà, salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato).

In particolare, la **finalità di terrorismo** è individuata dal legislatore – ai sensi dell’art. 270-*sexies* c.p.- nelle «condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia».

Quanto alla **finalità di eversione dell'ordine costituzionale**, si ricorda anzitutto che ai sensi dell’art. 11, della legge n. 304 del 1982, tale espressione corrisponde all’espressione “finalità di **eversione dell'ordine democratico**, usata dal codice penale e dalla legislazione anteriore al 1982.

Indubbiamente, dunque, sono da ricondurre all’art. 407, co.2, lett. a) n. 4, per i limiti di pena e perché la finalità terroristica o di eversione è elemento costitutivo del reato, le seguenti fattispecie:

- capi o promotori di associazioni sovversive (art. 270 c.p., reclusione da 5 a 10 anni);
- associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell’ordine democratico (art. 270-bis c.p., reclusione da 7 a 15 anni);
- arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quater c.p., reclusione da 7 a 15 anni);
- organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo (art. 270-quater.1 c.p., reclusione da 5 a 8 anni);
- addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quinquies c.p., reclusione da 5 a 10 anni);
- finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (art. 270-quinquies.1 c.p., reclusione da 7 a 15 anni);
- attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280 c.p., reclusione non inferiore a 20 anni);
- atti di terrorismo nucleare (art. 280-ter c.p., reclusione non inferiore a 15 anni);
- sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-bis c.p., reclusione da 25 a 30 anni).

Il catalogo non può dirsi esaustivo in quanto qualsiasi delitto potrebbe in astratto essere commesso con finalità di terrorismo o eversione. A tal fine, infatti, l’art. 270-bis.1 c.p. stabilisce che **quando la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico costituisce una aggravante** di un diverso reato, la pena prevista per il reato – se diversa dall’ergastolo - è aumentata della metà.

- **ricostituzione**, anche sotto falso nome o in forma simulata, **di associazioni sovversive delle quali sia stato ordinato lo scioglimento** (art. 407, co. 1, lett. a) n. 4, che rinvia all’art. 270, terzo comma, c.p.);

La fattispecie presuppone che l'associazione sia stata sciolta con provvedimento dell'autorità amministrativa, di tal che, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 210 TULPS, che regolava il potere di scioglimento, l'ambito di applicazione della fattispecie appare ridotto alla sola ipotesi prevista dall'art. 3 della legge n. 645 del 1952 (Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione), che consente al Ministro dell'Interno e al Governo di sciogliere le associazioni fasciste riorganizzatesi in partito.

- **partecipazione a banda armata** (art. 407, co. 1, lett. a), n. 4, che rinvia all'art. 306, secondo comma, c.p.);

L'art. 306, secondo comma, del codice penale punisce con la reclusione da 3 a 9 anni coloro che partecipano a una banda armata, formata per commettere uno dei delitti non colposi previsti dai capi I e II del Titolo I del codice penale (si tratta dei delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato, articoli da 241 a 292 c.p.).

- **assistenza agli appartenenti ad associazioni sovversive o associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale** (art. 270-ter c.p.). Questa fattispecie è espressamente richiamata dal legislatore in quanto, per l'entità della pena prevista, non rientra nel catalogo di delitti di cui all'art. 407, co. 2, lett. a) n. 4) c.p.p.

L'art. 270-ter c.p. punisce con la reclusione fino a 4 anni chiunque - fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento - «dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni» sovversive (di cui all'art. 270 c.p.) o alle associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (di cui all'art. 270-bis c.p.). La fattispecie è aggravata se l'assistenza è prestata continuativamente e non è punibile chi commette il fatto in favore di un prossimo congiunto.

- sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento del terrorismo (art. 270-quinquies.2 c.p.). Anche questa fattispecie è espressamente richiamata dal legislatore in quanto, per l'entità della pena prevista, non rientra nel catalogo di delitti di cui all'art. 407, co. 2, lett. a) n. 4) c.p.p.

L'art. 270-quinquies.2 c.p. punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 3.000 a 15.000 euro chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo.

La revoca della cittadinanza è adottata **con decreto** del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, **entro tre anni dal passaggio in giudicato** della sentenza di condanna.

Conseguentemente il **comma 3** dell'articolo modifica la L. 13/1991 (art. 1, co. 3) che elenca gli atti adottabili nella forma del DPR, aggiungendo il provvedimento di revoca della cittadinanza.

In base alla formulazione del testo, le fattispecie di revoca **sono applicabili** solo nel caso in cui la cittadinanza italiana sia stata acquisita per matrimonio (art. 5, L. n. 91/1992), per naturalizzazione (art. 9), ovvero ai sensi dell'articolo 4, co. 2, della medesima legge. Tale ultima ipotesi riguarda i casi di acquisto della cittadinanza dello straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età.

Nel silenzio della disposizione, si intende che la revoca della cittadinanza nelle ipotesi previste **possa determinare**, per coloro che hanno **rinunciato** alla cittadinanza del Paese di origine, **la condizione di apolidia** dei soggetti condannati in via definitiva per i reati stabiliti dalla norma.

*Sul punto appare opportuno un chiarimento.*

Il nuovo art. 10-*bis*, introdotto dalla disposizione in esame, innova il **quadro normativo finora vigente**, che contempla limitate ipotesi di **perdita automatica** della cittadinanza, nonché disciplina i casi di rinuncia volontaria.

In particolare, la legge n. 91/1992 contempla tre ipotesi di **perdita automatica della cittadinanza** italiana, nei seguenti casi:

- la revoca dell'adozione per colpa dell'adottato ha come conseguenza la perdita automatica della cittadinanza acquistata da quest'ultimo in virtù dell'adozione, purché egli abbia un'altra cittadinanza o la riacquisti (art. 3, co. 3);
- la mancata ottemperanza all'intimazione del Governo italiano di lasciare un impiego pubblico o una carica pubblica che il cittadino abbia accettato da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, o la mancata ottemperanza all'invito di abbandonare il servizio militare che il cittadino presta per uno Stato estero (art. 12, co. 1);
- l'assunzione di una carica pubblica o la prestazione del servizio militare per uno Stato estero, o l'acquisto volontario della cittadinanza dello Stato considerato, quando tali circostanze si verificano durante lo stato di guerra con esso (art. 12, co. 2).

Inoltre, i cittadini italiani possono **rinunciare volontariamente** alla cittadinanza italiana purché si trasferiscano, o abbiano trasferito, la propria residenza all'estero e siano titolari di un'altra o di altre cittadinanze (L. 91/1992,

art. 11). La facoltà di rinuncia alla cittadinanza italiana in questo caso può essere esercitata soltanto dai cittadini maggiorenni.

Coloro che hanno ottenuto la cittadinanza italiana durante la minore età, in quanto figli conviventi con il genitore che ha acquistato o riacquisito la cittadinanza, hanno la facoltà di rinunciare ad essa (senza limiti di tempo), una volta divenuti maggiorenni, sempre che siano in possesso di un'altra cittadinanza (art. 14).

Può inoltre rinunciare alla cittadinanza italiana il soggetto maggiorenne in possesso di un'altra cittadinanza – anche se risiede in Italia – a seguito di revoca dell'adozione per fatti imputabili all'adottante. La rinuncia deve essere resa entro un anno dalla revoca (art. 3, co. 4).

Circa la possibilità di revocare lo *status civitatis*, viene in rilievo innanzitutto l'**articolo 22 della Costituzione** italiana, ai sensi del quale la cittadinanza non può mai essere revocata «per motivi politici» (articolo 22).

È controverso se la disposizione costituzionale si limiti a vietare la privazione della cittadinanza come strumento di repressione del dissenso, o se essa vieti di attribuire rilievo ai motivi diversamente riconducibili ad interessi politici in senso ampio, cioè agli interessi assunti come propri dell'intera comunità internazionale. In materia di cittadinanza sono pochi gli interventi della **Corte costituzionale**, i quali hanno fatto applicazione non dell'art. 22 della Costituzione, bensì generalmente dell'articolo 3. Così, nella sentenza n. 87 del 1975 nella parte in cui prevedeva la perdita della cittadinanza italiana per la donna che, sposando uno straniero, avesse acquistato la cittadinanza del marito, indipendentemente dalla volontà della donna. In tale sentenza, così come in pronunce successive, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime in particolare le norme fondate sull'automatismo del meccanismo di acquisto o perdita della cittadinanza.

Nella sentenza n. 30 del 1983, la Corte ha dichiarato incostituzionale la previgente legge 555/1912 nella parte in cui non prevedeva l'acquisto della cittadinanza italiana *jure sanguinis* anche per discendenza materna.

Nell'ordinanza n. 490 del 1988, la Corte ha ad ogni modo escluso che l'acquisto della cittadinanza italiana non è un diritto fondamentale.

Occorre inoltre richiamare le **norme internazionali** in tema di diritti dell'uomo che contengono riferimenti alla cittadinanza. In particolare, per l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ogni individuo ha diritto a possedere “una cittadinanza”, a non esserne “arbitrariamente privato” e a mutarla.

Per quanto riguarda gli **effetti delle norme internazionali pattizie** sull'ordinamento italiano, l'art. 26, co. 3, della L. 91/1992 fa salve, in via generale, le disposizioni previste dagli accordi internazionali, affermandone pertanto la prevalenza sulla disciplina interna.



In conformità con il citato art. 15, vige il principio internazionale che impone di **limitare il fenomeno dell'apolidia**. In proposito, si ricorda che l'Italia ha sottoscritto e ratificato la **Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia**, fatta a New York il 30 agosto 1961. La Convenzione prevede in particolare che nessuno Stato Contraente può privare una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide (articolo 8, paragrafo 1). Al tempo stesso dispone la facoltà degli stati contraenti (articolo 8, paragrafo 3) di **mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza** qualora al momento della firma, della ratifica o dell'adesione specifichi l'intenzione di conservare tale diritto su uno o più dei seguenti motivi, *a condizione che in quella circostanza tali motivi fossero presenti nel proprio diritto nazionale*:

1) nel caso in cui, incompatibilmente con il suo dovere di lealtà verso lo Stato Contraente, la persona, in violazione di un divieto esplicito dallo Stato Contraente, abbia reso o continuato a prestare servizi, oppure abbia ricevuto o continuato a ricevere emolumenti da un altro Stato, oppure si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato;

2) nel caso in cui la persona abbia prestato un giuramento, o reso una dichiarazione formale di fedeltà ad un altro Stato, o dato prova definitiva della sua determinazione a ripudiare la sua fedeltà allo Stato Contraente.

Uno Stato Contraente non potrà esercitare tale potere di privazione se non in conformità con la legge, che dovrà prevedere per l'interessato il diritto ad un equo processo di fronte a un tribunale o ad altro organo indipendente.

L'Italia ha ratificato e reso esecutiva tale Convenzione con la legge n. 162 del 2015, avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della Convenzione.

In relazione all'ambito di applicazione, la **revoca** prevista dalla disposizione in esame opera in relazione alla cittadinanza italiana acquisita da **stranieri** nelle tre modalità di cui agli artt. 4, co. 2, 5 e 9 della L. n. 91 del 1992 ed è esclusa per i **cittadini italiani iure sanguinis**. Le tre ipotesi previste sono tra loro diverse ed in particolare, si ricorda che:

- l'acquisizione della cittadinanza dello straniero nato in Italia con residenza legale ininterrotta fino alla maggiore età, avviene di diritto previa dichiarazione da effettuarsi entro un anno dalla suddetta età (art. 4, co. 2);
- l'acquisizione della cittadinanza *iure matrimonii* avviene su richiesta dell'interessato, trascorsi due anni di residenza legale ed in presenza di alcuni requisiti precisi stabiliti dalla legge, tra i quali figura l'assenza di condanne per determini tipi di reati. Un

marginale di discrezionalità parrebbe limitato solo all'ipotesi ammessa dalla stessa legge in cui la cittadinanza a seguito di matrimonio può essere negata per «la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica» (art. 6);

- la concessione della cittadinanza per c.d. naturalizzazione ai sensi dell'art. 9 della L. n. 91 del 1992 avviene sulla base di una discrezionalità amministrativa riferita a parametri indicati in parte dalla legge e in parte dalla giurisprudenza (si v. *supra*).

*In relazione all'ambito di operatività delle ipotesi di revoca introdotte andrebbe valutato se, a fronte di una condanna definitiva per determinati reati, sia configurabile che le conseguenze (in termini di revoca della cittadinanza) differiscano in base alla modalità con cui la cittadinanza sia stata acquisita.*

Il **comma 2-bis** , introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede un termine di **sei mesi** per il **rilascio degli estratti e dei certificati di stato civile** occorrenti ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana. Il termine decorre dalla data della richiesta di cittadinanza presentata da persone in possesso di cittadinanza straniera.

**Articolo 15, comma 01**  
*(Attribuzione all'Avvocatura dello Stato delle funzioni di agente del  
Governo presso la CEDU)*

**Il comma 01 dell'articolo 15** attribuisce all'Avvocatura generale dello Stato le funzioni di agente del Governo italiano presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

**Il comma 01**, attribuisce **all'Avvocato generale dello Stato** - il quale può delegare un avvocato di Stato - le funzioni di **agente del Governo**, per rappresentare lo Stato italiano dinanzi alla **Corte europea dei diritti dell'uomo**, nei procedimenti in cui è parte l'Italia.

Il Regolamento della CEDU, all'articolo 35, prevede infatti che gli Stati membri della Convenzione siano rappresentati da agenti, che possono farsi assistere da avvocati o consulenti.

Attualmente l'Agente del Governo ha sede presso il Ministero degli affari esteri ed è coadiuvato da due co-Agenti, residenti a Strasburgo, i quali assicurano la difesa scritta ed orale del Governo, curano i rapporti tra la Corte e le Autorità nazionali di volta in volta interessate e coordinano le attività processuali necessarie. Dopo ogni sentenza della Corte, recante la constatazione di una violazione della Convenzione a carico dell'Italia, i co-Agenti seguono, in qualità di esperti giuridici della Rappresentanza Permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, la fase di esecuzione degli obblighi scaturenti dalla decisione (ai sensi degli articoli 41 e 46 della Convenzione stessa).

La disposizione in commento viene a colmare una lacuna normativa in merito all'individuazione, nell'ordinamento interno, della figura dell'agente di Governo presso la Corte EDU. Attualmente infatti la materia è regolata dalla prassi, in base alla quale, la nomina dell'agente viene effettuata dal Ministro per gli affari esteri su proposta del Ministro della giustizia. Non vi è alcuna disposizione che preveda specifici requisiti per la nomina.

Con riguardo all'attribuzione delle funzioni all'Avvocatura dello Stato, si ricorda peraltro che anche nel caso dell'agente del governo italiano presso la **Corte di giustizia dell'Unione europea**, le funzioni dello stesso sono già attualmente svolte da un **avvocato dello Stato**. In tale caso però, a differenza di quanto previsto dalla disposizione in commento, la nomina dell'avvocato di Stato è di competenza della Presidenza del Consiglio, o del Ministro per gli affari europei e del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sentito l'Avvocato generale dello Stato (articolo 42, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234).

## Articolo 15, commi 1 e 2 (*Gratuito patrocinio*)

L'**articolo 15** modifica il TU spese di giustizia prevedendo che la dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione comporti la mancata liquidazione del compenso al difensore ammesso al **gratuito patrocinio**. Analogamente, non sono liquidate dallo Stato le spese per consulenze tecniche di parte che appaiano, già all'atto del conferimento dell'incarico, irrilevanti o superflue a fini probatori. Tramite una modifica approvata nel corso dell'esame in Senato la nuova disciplina è applicabile non solo al processo civile, ma anche al processo amministrativo, contabile e tributario.

L'articolo 15 aggiunge al **TU spese di giustizia** (D.P.R. n. 115 del 2002) un nuovo art. 130-*bis* che **esclude**, nel gratuito patrocinio:

- **il diritto del difensore al compenso professionale** ove l'impugnazione, anche incidentale, venga dichiarata inammissibile.
- **il diritto del consulente tecnico di parte alla liquidazione delle spese** sostenute quando le consulenze apparivano irrilevanti o superflue ai fini della prova già al momento del conferimento dell'incarico

La norma mira a responsabilizzare il difensore escludendo il diritto al compenso (come gratuito patrocinio) nel caso in cui l'impugnazione sia dichiarata inammissibile. La *ratio* di tale disposizione appare quella di evitare ricorsi palesemente infondati o *ex ante* evidentemente privi dei necessari requisiti di ammissibilità.

Nel corso dell'esame in Senato è stato soppresso il riferimento al solo processo civile presente nel testo originario del decreto legge. La disciplina del nuovo art. 130-*bis*, oltre che al **processo civile**, si applica **anche al processo amministrativo, contabile e tributario**.

Tale previsione mutua quanto già previsto dall'**art. 106 del TU spese di giustizia** per il gratuito patrocinio nel **settore penale**.

L'**articolo 106 del TU spese di giustizia** è stato recentemente oggetto di scrutinio di costituzionalità. La Corte costituzionale, con sentenza 30 gennaio 2018 n. 16, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 106 nella parte in cui prevede che il compenso al difensore della parte ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato non venga liquidato qualora l'impugnazione venga dichiarata inammissibile, **senza distinzione in merito alla causa della inammissibilità**,

in riferimento agli artt. 3, co. 2, 24, co. 2 e 3, e 36 Cost. Secondo la Consulta, nel patrocinio a spese dello Stato “è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia. Citando la propria giurisprudenza (da ultimo, la sentenza n. 178 del 2017) la Corte ha sottolineato la frequenza del “riferimento al generale obbiettivo di **limitare le spese giudiziali**” evidenziando “il particolare scopo di contenere tali spese soprattutto nei confronti delle parti private”. La disposizione censurata - prosegue la Corte - “**non limita irragionevolmente il diritto di difesa, ma sollecita una particolare attenzione in capo al difensore di persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato**. E la mancata liquidazione del compenso, se le impugnazioni coltivate dalla parte siano dichiarate inammissibili, si giustifica, per le ipotesi in cui la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione risulti ex ante prevedibile, proprio perché, altrimenti, i costi di attività difensive superflue sarebbero a carico della collettività”.

## **Articolo 15, comma 1-bis** *(Processo amministrativo telematico)*

L'**articolo 15, comma 1-bis**, prevede che i giudizi amministrativi depositati con modalità telematiche devono, non più fino al 1° gennaio 2019, ma a regime, essere accompagnati anche da una conforme copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi.

La disposizione in esame, introdotta nel corso dell'esame in Senato, modifica l'art. 7, comma 4, del D.L. 168 del 2016 (*Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*) prevedendo, nel **processo amministrativo telematico**, l'obbligo - **a regime** - di depositare una **copia cartacea del ricorso** e delle memorie difensive presentati al giudice amministrativo con modalità telematiche; analogo obbligo concerne l'attestazione di conformità al corrispondente deposito telematico.

Il citato art. 7, comma 4, prevedeva tale disciplina come **transitoria**. Nel primo anno di vigenza del processo amministrativo telematico è stato, infatti, previsto un doppio binario.

L'art. 7, comma 4 del DL 168 del 2016, limitava l'obbligo di deposito cartaceo ai giudizi introdotti con ricorso davanti al giudice amministrativo depositato, sia in primo grado che in appello, **dal 1° gennaio 2017** fino al 1° gennaio 2018. Tale termine è stato poi prorogato **al 1° gennaio 2019** dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 1150).

Per i ricorsi depositati prima del 1° gennaio 2017 è stata, invece, prevista dal comma 3 dell'art. 7 del citato decreto legge - fino all'esaurimento del grado di giudizio e, in ogni caso, non oltre il 1° gennaio 2018 - l'applicazione delle disposizioni previgenti la data di entrata in vigore del DL 168/2017.

**Articolo 15-bis**  
***(Obblighi di comunicazione a favore del procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni)***

L'**articolo 15-bis** introduce una serie di modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e al codice di procedura penale volte a prevedere **puntuali obblighi di comunicazione a favore del procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni**.

L'**articolo 15-bis**, inserito dal Senato, introduce in primo luogo, nella legge sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) l'articolo 11-*bis*, rubricato "Comunicazioni al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni" (comma 1).

La Procura per i Minorenni è un organo giudiziario specializzato, istituito presso ogni Tribunale per i Minorenni, caratterizzato dalla specificità delle funzioni ad esso attribuite per ragione del destinatario dei suoi interventi, il minore d'età, la cui tutela è imposta dalla normativa sovranazionale ed interna.

La Procura ha competenze nei seguenti tre ambiti:

- penale per tutti i reati commessi da soggetti di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni. Per i minori di anni quattordici vige nel nostro ordinamento il principio secondo cui gli stessi non siano perseguibili penalmente, pur restando soggetti alla possibilità di applicazione di una misura di sicurezza o di avvio di una procedura amministrativa;
- civile per l'attuazione di iniziative in presenza di un eventuale stato di abbandono dei minori e per l'esercizio del controllo della responsabilità genitoriale.  
In tale ambito civile vengono svolte, inoltre, attività ispettive nei confronti degli istituti di assistenza pubblici e privati e delle comunità di tipo familiare. La funzione di vigilanza e di controllo su tali strutture è esercitata da un magistrato della Procura, che di solito si avvale della polizia giudiziaria o dei servizi territoriali (Servizi sociali del Comune e della ASL);
- amministrativo: "Quando un minore degli anni 18 dà manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere, il Procuratore della Repubblica, l'ufficio di servizio sociale minorile, i genitori, il tutore, gli organismi di educazione, di protezione e di assistenza dell'infanzia e dell'adolescenza, possono riferire i fatti al Tribunale per i Minorenni, il quale, a mezzo di uno dei suoi componenti all'uopo designato dal Presidente, esplica approfondite indagini sulla personalità del minore e

dispone con decreto motivato una delle seguenti misure: affidamento del minore al servizio sociale minorile; collocamento in una casa di rieducazione o in un istituto medico-psico-pedagogico".

Il nuovo articolo 11-*bis* O.P. impone agli istituti penitenziari e agli istituti a custodia attenuata per detenute madri (c.d. ICAM) l'obbligo di trasmettere, semestralmente, al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede, l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi delle seguenti informazioni:

- della località di residenza dei genitori,
- dei rapporti con la famiglia
- delle condizioni psicofisiche del minore stesso.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso motivato, di adottare i provvedimenti di propria competenza. A tal fine il procuratore, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, può effettuare o disporre ispezioni (anche straordinarie) nei medesimi istituti indicati.

I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità che entrano in contatto con il minore recluso in un istituto penitenziario o in un ICAM debbono riferire al più presto al direttore dell'istituto su condotte del genitore pregiudizievoli al minore medesimo. Il direttore dell'istituto è tenuto a sua volta a darne comunicazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.

Il **comma 2** dell'articolo 15-*bis* apporta modifiche al codice di procedura penale.

In particolare la **lettera a)** inserisce nel codice di rito il nuovo articolo 387-*bis* (Adempimenti della polizia giudiziaria nel caso di arresto o di fermo di madre di prole di minore età), il quale prevede che nel caso di arresto o fermo di madre di prole di minore età, la polizia giudiziaria debba darne notizia al PM del luogo ove l'arresto o il fermo è stato eseguito, nonché al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo dell'arresto o del fermo.

La **lettera b)** aggiunge un ulteriore comma all'articolo 293 c.p.p., il quale prevede che copia dell'ordinanza che dispone la custodia cautelare in carcere nei confronti di madre di prole di minore età debba essere comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di esecuzione della misura.



Infine la **lettera c)**, integrando l'articolo 656 c.p.p. stabilisce che l'ordine di esecuzione della sentenza di condanna a pena detentiva nei confronti di madre di prole di minore età, debba essere comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di esecuzione della sentenza.

## **Articolo 15-ter** *(Funzioni del Corpo di polizia penitenziaria in materia di sicurezza)*

L'**articolo 15-ter** prevede che il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo si avvalga di uno nucleo di personale di polizia penitenziaria per l'acquisizione, l'analisi e l'elaborazione di dati e informazioni acquisite in ambito carcerario.

L'articolo 15-ter, introdotto nel corso dell'esame al Senato, aggiunge l'articolo 4-ter alle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (D.Lgs. n. 271 del 1989) con cui si prevede che **il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo** - nell'ambito delle attività di coordinamento investigativo attribuitegli dall'art. 371-bis del codice processuale penale – **si avvalga di un nucleo di personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria** (fino a un massimo di **20 unità**) per l'acquisizione, l'analisi e l'elaborazione di dati e informazioni provenienti dall'ambiente penitenziario.

In base all'art. 371-bis c.p.p., l'attività di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo è esercitata in relazione:

- ai procedimenti per i numerosi delitti di grave allarme sociale indicati nell'articolo 51 comma 3-bis (tra cui: l'associazione mafiosa e i delitti commessi avvalendosi delle condizioni d'intimidazione previste dal vincolo associativo mafioso; reati associativi finalizzati alla tratta, all'immigrazione clandestina, al traffico di droga e tabacchi, al traffico di rifiuti, alla prostituzione minorile e al turismo sessuale; lo scambio elettorale politico-mafioso, il sequestro di persona a scopo estorsivo) e comma 3-*quater* (delitti con finalità di terrorismo);
- ai procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo.

Il Procuratore nazionale, in relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, dispone della DIA (Direzione investigativa antimafia) e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi. In relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*quater*, si avvale altresì dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi (comma 1).

Il Procuratore nazionale esercita funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali per rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni (comma 2).

Dal generico riferimento al personale, si evince che il nucleo potrebbe essere composto da ufficiali e/o agenti di polizia penitenziaria.

Il Corpo di polizia penitenziaria espleta tutti i compiti conferitigli dalla legge quadro n. 395 del 1990 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), dalla legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario e dal relativo regolamento (DPR 230/2000) nonché dalle altre leggi e regolamenti. L'art. 5 della legge 395 individua, in particolare, i compiti istituzionali del Corpo: assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale; garantire l'ordine all'interno degli istituti di prevenzione e di pena e ne tutela la sicurezza; partecipare, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati; espletare il servizio di traduzione dei detenuti ed internati ed il servizio di piantonamento dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi esterni di cura; contribuire a verificare il rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza.

L'attività delegata al nucleo di polizia penitenziaria dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo prevede compiti – acquisizione dati e informazioni provenienti dall'ambiente penitenziario - che esulano dai compiti d'istituto previsti dalla legge, anche se ad essi direttamente connessi.

In particolare, tali compiti sono previsti dall'art. 55 c.p.p. in capo alla polizia giudiziaria che deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale. Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria.

Peraltro si ricorda che ai sensi dell'art. 57 c.p.p., comma 2, lett. b) sono agenti di polizia giudiziaria anche gli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria.

Il nuovo art. 15-ter precisa che l'assegnazione al citato **nucleo non comporta l'attribuzione di emolumenti aggiuntivi.**

## Articolo 16 (*Braccialetti elettronici*)

L'**articolo 16** consente, nel corso del procedimento penale, l'uso dei **braccialetti elettronici** come modalità di applicazione e controllo dell'imputato soggetto alle misure dell'allontanamento dalla casa familiare.

L'articolo 16 **modifica la formulazione dell'art. 282-bis c.p.p.** in materia di **allontanamento dalla casa familiare**.

Viene integrato con i **maltrattamenti in famiglia** (art. 572 c.p.) e gli atti persecutori (cd. *stalking*) (art. 612-bis c.p.) il catalogo dei reati indicati dall'art. 282-bis che consentono, nel corso del procedimento penale, l'**uso dei braccialetti elettronici** come modalità di esecuzione dell'allontanamento dalla casa familiare.

L'allontanamento dalla casa familiare (**art. 282-bis c.p.p.**) è una **misura coercitiva di protezione** disposta dal giudice, soggetta alla disciplina delle misure cautelari, che consiste essenzialmente nell'ordine rivolto all'imputato di lasciare immediatamente la casa familiare, ovvero di non farvi rientro, e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice. Con l'allontanamento, il giudice può inoltre prescrivere all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa, in particolare il luogo di lavoro, il domicilio della famiglia di origine o dei prossimi congiunti, salvo che la frequentazione sia necessaria per motivi di lavoro.

Il comma 6 dell'art. 282-bis **consente l'applicazione di tale misura anche al di fuori dei limiti di pena** previsti dall'art. 280 c.p.p per l'applicazione delle misure coercitive (delitti puniti con reclusione superiore nel massimo a tre anni), anche **mediante l'uso dei cd. braccialetti elettronici** (art. 275-bis, c.p.p.) nei procedimenti per particolari delitti, tassativamente indicati dal legislatore, commessi in danno dei prossimi congiunti o del convivente: una serie di reati contro la libertà sessuale, lesioni personali aggravate, minacce aggravate, violazione degli obblighi di assistenza familiare, abuso dei mezzi di correzione, lesioni volontarie aggravate e minaccia aggravata (art. 282 bis, comma 6).

Il vigente **art. 275-bis c.p.p.** prevede l'uso di tale misura coercitiva da parte del giudice all'atto della disposizione degli arresti domiciliari, anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere. A meno che non lo ritenga necessario in relazione alle esigenze cautelari da soddisfare, il giudice può disporre **procedure di controllo dell'imputato mediante mezzi elettronici** o altri strumenti tecnici (ove disponibili). Se l'imputato nega il consenso della misura, il giudice applica la custodia cautelare in carcere.

L'inserimento di tali delitti nel comma 6 dell'art. 282-bis c.p.p. non produce effetti ulteriori, trattandosi già di fattispecie che, in ragione dei limiti di pena, già consentono l'applicazione dell'allontanamento dalla casa familiare.

Il **comma 2** dell'articolo 16 precisa che dall'attuazione della disposizione non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si ricorda che, per la fornitura dei c.d. braccialetti elettronici (che in realtà sono ora cavigliere), è stato concluso un contratto tra il Ministero dell'interno e Fastweb. L'azienda si è impegnata a fornire fino a 1.000 dispositivi al mese per 36 mesi, oltre alla manutenzione di tutti i dispositivi attualmente in uso. Il precedente appalto – che scade a dicembre 2018 – era stato vinto nel 2011 da Telecom Italia e riguarda la fornitura di 2.000 dispositivi.

## Articolo 17

### *(Prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione del terrorismo)*

L'**articolo 17** pone in capo agli esercenti di attività di autonoleggio di veicoli senza conducente **l'obbligo di comunicare i dati identificativi dei clienti**.

La comunicazione avviene contestualmente della stipula del contratto e comunque con "congruo anticipo" rispetto al momento della consegna del veicolo. Tali comunicazioni sono oggetto di riscontro con i dati già disponibili presso il CED interforze, all'esito del quale possono essere inviate segnalazioni alle Forze di polizia per gli ulteriori controlli. I dati comunicati sono conservati per un periodo di tempo non superiore a sette giorni.

L'articolo esplicita, al **comma 1**, la finalità della disposizione individuandola nella **prevenzione del terrorismo**.

I destinatari delle disposizioni sono individuati dal medesimo comma mediante rinvio all'[articolo 1](#) del decreto del Presidente della Repubblica n. 481 del 2001, recante disciplina dell'**attività di noleggio di autoveicoli senza conducente**.

Con **la modifica approvata durante l'esame presso il Senato**, si propone di escludere da tale obbligo i **contratti di noleggio di autoveicoli per servizi di mobilità condivisa, quali, in particolare il car sharing**, al fine di non compromettere la facilità di utilizzo.

Gli esercenti delle attività di noleggio comunicano, quindi, i **dati identificativi riportati nel documento di identità** presentato dal cliente. La comunicazione è effettuata contestualmente alla stipula del contratto di noleggio e comunque con un "congruo anticipo" - senza ulteriore specificazione di un termine temporale - rispetto al momento della consegna del veicolo.

Tali dati sono quindi oggetto di raffronto da parte del **centro elaborazione dati (CED)**.

Istituito ai sensi dell'[articolo 8](#) della legge n. 121 del 1981 ("Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza"), il CED - Centro elaborazione dati - interforze è la banca dati che fornisce il supporto informatico per l'attività operativa e investigativa delle Forze di Polizia. Il Centro è incardinato nell'ambito del Servizio per il Sistema Informativo Interforze

(S.S.I.I.) della Direzione centrale della Polizia criminale, interna al Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

Il Centro provvede alla raccolta, elaborazione, classificazione e conservazione delle informazioni e dei dati in materia di:

- tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e loro diramazione. Tali dati devono riferirsi a notizie risultanti da documenti conservati dalla pubblica amministrazione o da enti pubblici, da sentenze o provvedimenti dell'autorità giudiziaria nonché da atti concernenti l'istruzione penale o derivanti da indagini di polizia;

- tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e loro diramazione in possesso delle polizie degli Stati membri dell'Unione europea, e di ogni altro Stato con il quale siano raggiunte specifiche intese in tal senso;

- operazioni o posizioni bancarie nei limiti richiesti da indagini di polizia giudiziaria e su espresso mandato dell'autorità giudiziaria, senza che possa essere opposto il segreto da parte degli organi responsabili delle aziende di credito o degli istituti di credito di diritto pubblico.

L'accesso ai dati contenuti nel CED, regolamentato dall'[articolo 9](#) della legge n. 121 del 1981, è consentito agli ufficiali di polizia giudiziaria, agli ufficiali di pubblica sicurezza, ai funzionari dei servizi di informazione e sicurezza e agli agenti di polizia giudiziaria debitamente autorizzati. L'accesso ai dati e alle informazioni è altresì consentito all'autorità giudiziaria ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso e nei limiti stabiliti dal codice di procedura penale.

È comunque vietata ogni utilizzazione delle informazioni e dei dati per finalità diverse da quelle di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità. È altresì vietata ogni circolazione delle informazioni all'interno della pubblica amministrazione e la raccolta di informazioni e dati sui cittadini per il solo fatto della loro razza, fede religiosa od opinione politica, o della loro adesione a movimenti sindacali, cooperativi, assistenziali, culturali, nonché per le attività svolte come appartenenti ad organizzazioni legalmente operanti in tali settori.

Quanto alla **nozione di "autoveicolo"** il comma 1 rinvia all'[articolo 54](#) del nuovo codice della strada (decreto legislativo n. 282 del 1992).

Si tratta, in sintesi, di: autovetture; autobus; autoveicoli per trasporto promiscuo di massa inferiore a determinati limiti e capaci di contenere al massimo nove posti compreso quello del conducente; autocarri; trattori stradali; autoveicoli per trasporti specifici oppure per uso speciale; autotreni; autoarticolati; autosnodati; autocaravan; mezzi d'opera.

Il **comma 2** prevede che il CED proceda al **confronto automatico** delle informazioni inviate con quelle già detenute concernenti segnalazione dell'Autorità giudiziaria, dell'Autorità di pubblica sicurezza o segnalazioni

inserite dalle Forze di polizia per finalità antiterrorismo. In caso emergano situazioni potenzialmente rilevanti per le **finalità di prevenzione del terrorismo**, il CED provvede ad inviare una segnalazione all'Ufficio o comando delle Forze di polizia per eventuali ulteriori controlli. L'autorità di pubblica sicurezza può ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità siano sottoposti a rilievi segnaletici (ai sensi dell'[articolo 4](#), primo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). Ai sensi del **comma 3**, i dati possono essere conservati per un periodo **non superiore a sette giorni**. Il medesimo comma demanda ad un **decreto del Ministro dell'interno**, di natura non regolamentare, sentito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, la definizione delle **modalità tecniche di trasmissione e conservazione dei dati**. Il decreto deve essere emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame; il parere del Garante deve essere reso entro 45 giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il decreto ministeriale può essere comunque emanato. Il **comma 4** reca la clausola di invarianza finanziaria; il Ministero dell'interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza provvede all'attuazione del presente articolo con le risorse - umane e strumentali - disponibili a legislazione vigente.



**Articolo 18**  
*(Accesso al CED interforze da parte del personale della polizia municipale)*

L'articolo 18 amplia la possibilità di **accesso del personale della polizia municipale ai dati presenti nella banca dati interforze CED** del Ministero dell'interno.

Il **comma 1** consente l'accesso al CED (Centro elaborazioni dati) interforze al personale dei Corpi e servizi di **polizia municipale dei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti**, al fine di verificare l'esistenza di eventuali **provvedimenti di ricerca o di rintraccio** nei confronti delle persone controllate.

La norma si applica al **personale della polizia municipale che assolve compiti di polizia stradale ed in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza**, quando procede al controllo ed all'identificazione delle persone. **Una modifica approvata durante l'esame presso il Senato propone che tali disposizioni trovino applicazione, "progressivamente" nel corso dell'anno 2019, agli altri comuni capoluogo di provincia.**

Inoltre, con l'introduzione di un nuovo **comma 1-bis** al presente articolo, si propone che le disposizioni in esame **siano ulteriormente estese** ad altri comuni diversi da quelli individuati dal comma 1, sulla base di parametri determinati con un decreto del Ministro dell'interno, previo accordo in Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Tali parametri sono connessi:

- alla classe demografica,
- al rapporto numerico tra il personale della polizia municipale assunto a tempo indeterminato e il numero di abitanti residenti,
- al **numero delle infrazioni alle norme sulla sicurezza stradale** rilevate nello svolgimento dei servizi di polizia stradale (di cui all'articolo 12 del codice della strada).

Il CED – Centro elaborazione dati, istituito ai sensi dell'art. 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*), è la banca dati che fornisce il supporto informatico per l'attività operativa e investigativa delle Forze di Polizia. Riguardo al CED interforze si veda *supra* la scheda relativa all'articolo 17.

Il comma in esame:

- deroga l'articolo 9 della legge n. 121 del 1981 sugli accessi al CED interforze
- mantiene ferma la disciplina dettata dall'articolo 16-*quater* del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8

L'**accesso ai dati contenuti nel CED** è regolamentato dall'articolo 9 della legge n. 121 del 1981, il quale lo consente: agli ufficiali di polizia giudiziaria; agli ufficiali di pubblica sicurezza; ai funzionari dei servizi di informazione e sicurezza; agli agenti di polizia giudiziaria debitamente autorizzati. L'accesso ai dati e alle informazioni è altresì consentito all'autorità giudiziaria ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso e nei limiti stabiliti dal c.p.p.

La disciplina concernente l'**accesso della polizia municipale al CED interforze** è posta dall'articolo 16-*quater* del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8.

Tale articolo stabilisce che il personale di polizia municipale – se addetto ai servizi di polizia stradale e in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza – possa accedere, presso il CED, a: lo **schedario dei veicoli rubati**; lo **schedario dei documenti d'identità rubati o smarriti**; le informazioni contenute nel CED e concernenti **i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati**.

Inoltre, viene data facoltà al personale della polizia municipale, previa apposita abilitazione, di svolgere un **ruolo attivo**, immettendo nel CED i dati raccolti autonomamente relativi ai veicoli rubati e ai documenti rubati o smarriti.

Anche tali accessi sono consentiti dal suddetto articolo 16-*quater* in deroga all'articolo 9 della legge n. 121 del 1991.

Il **comma 2** dell'articolo in esame demanda ad un decreto del Ministro dell'interno la definizione delle **modalità di collegamento** al CED ed i relativi **standard di sicurezza**. Esso fissa, inoltre, il **numero massimo di agenti di polizia municipale che ciascun comune può abilitare all'accesso**. Il decreto è emanato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ed il Garante per la protezione dei dati personali.

Ulteriore **modifica approvata dal Senato** interviene sulle **disposizioni finanziarie**, modificando il comma 3 e aggiungendo un comma 3-*bis*.

Il **comma 3** rinvia all'articolo 39 per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, valutati **in 150.000 euro per il 2018**. **Con la modifica** si propone la seguente nuova **autorizzazione di spesa**: 150.000 euro per l'anno 2018 e di 175.000 euro per l'anno 2019. Ai relativi oneri si provvede ai sensi dell'articolo 39 per l'anno 2018; per l'anno 2019 mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004).

Il nuovo **comma 3-bis** stabilisce che agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1-*bis* - nel limite di 25.000 euro - si provvede mediante

corrispondente utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dal contributo sui premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1° gennaio 1990 e destinato al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (art. 18, comma 1, lettera a), della legge n. 44 del 1999).

In tema di **trattamento di dati personali da parte delle Forze di Polizia** è intervenuto il [decreto legislativo n. 51 del 2018](#) abrogando, tra l'altro, gli articoli da 53 a 56 del Codice *in materia di protezione dei dati personali* (di cui al [decreto legislativo n. 196 del 2003](#)) dedicati a tale materia. L'articolo 57 del medesimo Codice è abrogato dall'8 giugno 2019 (decorso un anno dall'entrata in vigore della nuova disciplina). In attuazione della direttiva (UE) 2016/680, il decreto legislativo n. 51 citato si applica al "trattamento interamente o parzialmente automatizzato di dati personali delle persone fisiche e al trattamento non automatizzato di dati personali delle persone fisiche contenuti in un archivio o ad esso destinati, svolti dalle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati, o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro e la prevenzione di minacce alla sicurezza pubblica". Tale disciplina non riguarda i trattamenti per finalità di difesa e di sicurezza dello Stato (disciplinati dall'articolo 58 del Codice) che non sono trattati dalla direttiva 2016/680 citata né dal Regolamento (UE) 2016/679 (concernente la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali).

L'articolo 57 del Codice, in vigore al momento della redazione della presente scheda, demanda ad un decreto del Presidente della Repubblica l'individuazione delle modalità di attuazione dei principi del Codice medesimo relativamente al trattamento dei dati effettuato dal Centro elaborazioni dati e da organi, uffici o comandi di polizia, anche ad integrazione e modifica del [decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1982, n. 378](#), recante le procedure di raccolta, accesso, comunicazione, correzione, cancellazione ed integrazione dei dati e delle informazioni, registrati negli archivi magnetici del centro elaborazione dati di cui all'art. 8 della legge 1 aprile 1981, n. 121.

**Articolo 19**  
*(Sperimentazione di armi ad impulsi elettrici da parte  
delle Polizie municipali)*

L'articolo 19 è diretto a consentire alla **Polizia locale** di utilizzare, in via sperimentale, **armi comuni ad impulsi elettrici**. In esito alla sperimentazione, i comuni potranno deliberare, con proprio regolamento, di assegnare in dotazione effettiva di reparto dette armi.

Il comma 1 specifica che la sperimentazione interessa i **comuni** che siano:

- i) capoluogo di provincia;**
- ii) o abbiano una popolazione superiore ai centomila abitanti;**
- iii) o rientrino nei parametri** "connessi alle caratteristiche socioeconomiche, alla classe demografica, all'afflusso turistico e agli indici di delittuosità", definiti con **decreto del ministro dell'interno** previo **accordo** sancito in sede **di Conferenza Stato-città ed autonomie locali**.

*Al riguardo, la norma, nel demandare al decreto ministeriale la definizione dei parametri, non prevede alcuna procedura per l'attestazione del rispetto dei medesimi da parte dei comuni interessati all'avvio della sperimentazione.*

L'estensione della platea dei comuni che potranno fare ricorso alla sperimentazione a quelli di cui alle lettere i) e iii) è stata introdotta nel corso dell'esame del provvedimento in Senato.

Ai comuni è attribuita la facoltà **di dotare di armi comuni ad "impulsi elettrici"** (al comma 1 i termini sono invero richiamati al singolare a differenza del resto del testo) **in via sperimentale** e per il periodo di sei mesi, due unità di personale individuato fra gli appartenenti ai Corpi e Servizi di polizia locale.

L'espressione "polizia locale" è stata introdotta in prima lettura in luogo del riferimento alla "polizia municipale", contenuto nel testo originario del decreto-legge.

Sebbene la legge n.65 ("legge-quadro sull'ordinamento della polizia locale") faccia uso dell'espressione "polizia municipale"<sup>23</sup>, i termini "polizia locale" sono correntemente utilizzati nell'ambito della legislazione regionale e ricorrono talvolta anche in interventi legislativi statali<sup>24</sup>.

Al riguardo si osserva che in altre parti del provvedimento in esame<sup>25</sup> si fa ricorso all'espressione "polizia municipale". *Si potrebbe al riguardo valutare l'opportunità di assicurare omogeneità terminologica all'interno del decreto-legge in esame.*

É previsto che il personale individuato sia munito della qualifica di **agente di pubblica sicurezza**.

Ai sensi dell'art.5 della legge n.65 del 1986 il prefetto può conferire al personale che svolge servizio di polizia municipale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di agente di pubblica sicurezza, dopo aver accertato il possesso di determinati requisiti (godimento dei diritti civili e politici; non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione; non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici). Inoltre, nell'esercizio delle funzioni di agente di pubblica sicurezza, il personale dipende operativamente dalla competente autorità di pubblica sicurezza nel rispetto di eventuali intese fra le dette autorità e il sindaco (comma 4); al personale della polizia municipale a cui è conferita tale qualifica, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, è consentito di portare, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio, anche fuori dal servizio, purché nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei casi previsti dalla stessa legge. Tali modalità e casi sono stabiliti, in via generale, con apposito regolamento approvato con decreto del Ministro dell'interno, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI).

L'attivazione di tale facoltà e la disciplina della sperimentazione è demandata ad apposito **regolamento comunale**, adottato **nel rispetto delle linee generali in materia di formazione del personale contenute nell'accordo sancito in sede di Conferenza Unificata** di cui all'articolo 8 del D.lgs. 281/1997.

La richiamata Conferenza è un organo che riunisce la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza Stato-regioni nei casi in cui siano affrontate questioni che investono materie e compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.

---

<sup>23</sup> Riservando l'espressione "polizia locale" per le funzioni che i comuni hanno la facoltà di espletare attraverso l'istituzione di un servizio di polizia municipale.

<sup>24</sup> Cfr. ad es. l'art.7, comma 2-bis, del D.L. 14/2017 in materia di assunzioni di personale della polizia municipale in deroga ai vincoli previsti dalla legge di stabilità per il 2016.

<sup>25</sup> Si vedano gli articoli 18, 19, 19-ter, 35-bis. All'art.35-quater ricorre invece l'espressione "polizia locale".

La scelta di prevedere che i comuni debbano conformarsi alle linee generali in materia di formazione sancite nell'accordo risponde all'esigenza di assicurare una disciplina tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale.

La scelta, invece, di demandare all'accordo in sede di Conferenza unificata (e non ad esempio alla Conferenza Stato-città), appare coerente con l'esigenza di assicurare un coinvolgimento delle regioni in materie quali la formazione professionale (cui è riconducibile la formazione del personale) e la tutela della salute, ascrivibili alla competenza legislativa regionale (esclusiva la prima, ai sensi del combinato disposto dell'art.117, commi terzo e quarto della Costituzione, e concorrente la seconda, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost).

L'accordo cui fa rinvio la norma è al riguardo in linea con la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale l'intervento legislativo dello Stato in materie di competenza regionale (anche residuale) nei casi in cui si registra un intreccio di competenze<sup>26</sup> è legittimo nella misura in cui viene assicurato il coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Ai sensi del **comma 2**, i **regolamenti comunali** disciplinanti la sperimentazione:

- i) si attengono al rispetto dei "principi di precauzione e di salvaguardia dell'incolumità pubblica";
- ii) subordinano l'avvio della sperimentazione ad un periodo di adeguato **addestramento** del personale interessato;
- iii) dispongono che la sperimentazione avvenga **previa** intesa con i competenti **servizi sanitari delle Regioni**.

Ai sensi del **comma 3**, a conclusione del periodo di sperimentazione, i **comuni**, con proprio regolamento, **possono deliberare di assegnare in dotazione effettiva** di reparto l'arma comune ad impulsi elettrici. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 4 marzo 1987, n. 145, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2.

Il DM n.145 del 1987 detta norme sull'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza. L'art.2, comma 2, richiamato dalla disposizione in commento stabilisce che i regolamenti comunali che disciplinano i servizi di polizia municipale per i quali gli addetti in possesso delle qualità di agente di pubblica sicurezza portano, senza licenza, le armi di cui sono dotati, nonché i termini e le modalità del servizio prestato con armi, siano trasmessi al prefetto. Ai sensi

---

<sup>26</sup> Nella fattispecie, alle due richiamate si aggiunge altresì la materia l'"ordine pubblico e sicurezza" in ordine alla quale lo Stato vanta una competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h)).

della disposizione in commento tale adempimento non è dovuto con riguardo alla disciplina delle armi ad impulsi elettrici.

Affinché il comune possa procedere alla messa a regime del ricorso allo strumento ad impulsi elettronici, occorre che l'arma risulti "positivamente sperimentata".

In proposito, la disposizione non detta alcun principio circa la modalità con cui debba essere effettuata tale valutazione, che pare pertanto demandata alla piena discrezionalità dei comuni (in assenza di richiami a criteri eventualmente rimessi alla Conferenza unificata o alla Conferenza Stato-città). *Non è peraltro chiaro se un'eventuale valutazione negativa possa costituire un ostacolo alla possibilità di procedere, in un secondo momento (anche a seguito del rinnovo degli organi comunali) alla messa a regime dello strumento.*

**Il comma 4 pone a carico dei comuni e delle regioni gli oneri derivanti, rispettivamente, dalla sperimentazione e dalla formazione del personale** delle polizie municipali interessato, nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci.

*Al termine del periodo di sperimentazione, qualora questo abbia dato esiti positivi e i comuni decidano di introdurre in via definitiva tale strumento fra quelli in dotazione effettiva alla Polizia locale, le regioni parrebbero essere chiamate a sostenere i costi della formazione a regime.*

**Il comma 5** interviene su una precedente disposizione legislativa con cui è stato demandato ad un decreto del Ministro dell'interno l'avvio da parte dell'Amministrazione della pubblica sicurezza della sperimentazione della "pistola elettrica Taser" (art.8, comma 1-*bis*, del DL n.119 del 2014), sostituendo detto riferimento con quello alla "arma comune ad impulsi elettrici", per evidenti ragioni di armonizzazione con l'articolo in esame.

Al riguardo, si segnala che l'art.8, comma 1-*bis* è stato attuato con DM del 4 luglio 2018 con cui è stata avviata la sperimentazione del Taser per l'espletamento di compiti istituzionali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza. La durata della sperimentazione è di tre mesi (prorogabile per ulteriori tre mesi) e ha luogo nelle seguenti città: Milano, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Palermo, Catania, Padova, Caserta, Reggio Emilia e Brindisi.

**Articolo 19-bis**  
***(Obbligo per locatori con contratti  
di durata inferiore a trenta giorni)***

L'**articolo 19-bis** prevede che l'obbligo di far esibire il documento di identità valga anche per i locatori o sublocatori che lochino immobili o parti di essi con contratti di durata inferiore a trenta giorni.

Reca interpretazione autentica dell'articolo 109 del Testo unico di pubblica sicurezza (regio decreto n. 773 del 1931).

L'articolo 109 del Testo unico prevede che i gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive (compresi i campeggi) nonché i proprietari o gestori di case e di appartamenti per vacanze e gli affittacamere, ivi compresi i gestori di strutture di accoglienza non convenzionali (ad eccezione dei rifugi alpini inclusi in apposito elenco istituito dalla Regione o dalla Provincia autonoma), possano dare alloggio esclusivamente a persone munite della **carta d'identità** o di altro documento idoneo ad attestarne l'identità secondo le norme vigenti (per gli stranieri extracomunitari è sufficiente l'esibizione del **passaporto** o di altro documento che sia considerato ad esso equivalente in forza di accordi internazionali, purché munito della fotografia del titolare).

L'articolo interpretazione la disposizione affinché sia intesa applicarsi anche **ai locatori o sublocatori che lochino immobili o parti di essi con contratti di durata inferiore a trenta giorni.**



**Articolo 19-ter**  
**(Dotazioni della polizia municipale)**

L'articolo 19-ter reca una disposizione interpretativa che sancisce per il personale della **polizia municipale** la **portabilità delle armi** senza licenza **fuori del territorio dell'ente di appartenenza**, per il caso di **necessità** dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza.

Esso incide sull'articolo 5, comma 5, primo periodo della legge n. 65 del 1986 (legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale)

Quella disposizione disciplina, per il personale che svolga servizio di **polizia municipale**, le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale, ausiliarie di pubblica sicurezza.

Secondo il dettato della disposizione vigente, gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali sia stata conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono **portare** (previa deliberazione in tal senso del Consiglio comunale) **senza licenza le armi** di cui siano stati dotati in relazione al tipo di servizio (nei termini e modalità previsti dai rispettivi regolamenti), anche fuori dal servizio, purché nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei casi di cui all'articolo 4.

La portabilità dell'arma è dunque riferita **alla qualifica di pubblica sicurezza** in capo al singolo addetto della polizia municipale, non già da un porto d'armi come per il comune cittadino.

Il rinvio interno previsto nel citato articolo 5 è all'articolo 4 della medesima legge n. 65, quest'ultimo avente ad oggetto il regolamento comunale del servizio di polizia municipale. Tale regolamento comunale è tenuto ad osservare alcuni criteri, tra i quali:

a) autorizzazione delle missioni esterne al territorio per soli fini di collegamento e di rappresentanza;

b) ammissione delle operazioni esterne di polizia, d'iniziativa dei singoli durante il servizio, esclusivamente in caso di necessità dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza;

c) ammissione delle missioni esterne per soccorso in caso di calamità e disastri, o per rinforzare altri Corpi e servizi in particolari occasioni stagionali o eccezionali, a condizione della previa esistenza di appositi piani o di accordi tra le amministrazioni interessate, e con comunicazione al prefetto.

L'articolo ora proposto dalla Commissione referente va ad incidere, con disposizione che si definisce di interpretazione autentica, sul raccordo interno alle disposizioni ora richiamate della legge n. 65.

In particolare, va a scandire **la portabilità delle armi senza licenza fuori del territorio dell'ente di appartenenza, per il caso di necessità dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza.**

Le altre fattispecie previste dall'articolo 4 (citate sue lettere *a*) e *c*) parrebbero rimanere disciplinate dal decreto del Ministro dell'interno n. 145 del 1987 ("Norme concernenti l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza").

Esso prevede (all'articolo 8) che i servizi di collegamento e di rappresentanza espliciti fuori dal territorio del comune di appartenenza siano svolti di massima senza armi. Tuttavia agli addetti alla polizia municipale cui l'arma sia assegnata in via continuativa, è consentito il porto dell'arma nei Comuni in cui svolgano compiti di collegamento o comunque per raggiungere dal proprio domicilio il luogo di servizio e viceversa.

E prevede (all'articolo 9) che i servizi espliciti fuori dell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza per soccorso in caso di calamità e disastri o per rinforzare altri Corpi e servizi in particolari occasioni stagionali o eccezionali, siano effettuati di massima senza armi. Tuttavia il sindaco del Comune nel cui territorio il servizio esterno deve essere svolto può richiedere (nell'ambito di accordi intercorsi) che un contingente del personale inviato per soccorso o in supporto sia composto da addetti in possesso delle qualità di agente di pubblica sicurezza, il quale effettui il servizio stesso in uniforme e munito di arma, quando ciò sia richiesto dalla natura del servizio, ai fini della sicurezza personale, ai sensi del regolamento comunale di polizia municipale.

In ambedue le fattispecie (collegamento e rappresentanza da un lato, soccorso dall'altro) il sindaco dà comunicazione al prefetto territorialmente competente ed a quello competente per il luogo in cui il servizio esterno sarà prestato, dei contingenti tenuti a prestare servizio con armi fuori dal territorio dell'ente di appartenenza, del tipo di servizio per il quale saranno impiegati e della presumibile durata della missione.

L'arma in dotazione - prevede il citato regolamento ministeriale - è la pistola semi-automatica o la pistola a rotazione, i cui modelli devono essere scelti fra quelli iscritti nel catalogo nazionale delle armi comuni da sparo.

## **Articolo 20** ***(Estensione dell'applicazione del DASPO)***

L'**articolo 20** estende, per finalità di prevenzione, l'applicazione del divieto di accesso alle manifestazioni sportive (cd. **DASPO**) agli indiziati di reati di **terrorismo**, anche internazionale, e di altri reati contro la personalità interna dello Stato e l'ordine pubblico.

L'articolo 20 **amplia la platea dei possibili destinatari del divieto di accesso alle manifestazioni sportive** (cd. DASPO) comprendendovi i **soggetti ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale**.

La relazione illustrativa sottolinea che la *ratio* della disposizione risiede nella considerazione che i luoghi di svolgimento di tali eventi sportivi possono rappresentare obiettivi sensibili per potenziali attacchi terroristici.

Il **DASPO** nelle manifestazioni sportive è previsto dall'art. 6 della legge 401 del 1989. La misura (divieto di accesso alle manifestazioni sportive) è una "misura di prevenzione atipica" (Cass. Sez. 1, n. 42744 del 15/10/2003). Anche la Corte costituzionale intervenuta più volte sull'istituto, ha inquadrato la misura del DASPO tra quelle di prevenzione, che possono quindi essere inflitte indipendentemente dalla commissione di un reato (cfr sentenza n. 512 del 2002)

La misura può essere emessa:

a) nei confronti delle persone che risultano denunciate o condannate, anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi 5 anni, per uno dei seguenti reati: porto d'armi od oggetti atti ad offendere; uso di caschi protettivi od altro mezzo idoneo a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona; esposizione o introduzione di simboli o emblemi discriminatori o razzisti; lancio di oggetti idonei a recare offesa alla persona, indebito superamento di recinzioni o separazioni dell'impianto sportivo, invasione di terreno di gioco e possesso di artifici pirotecnici).

b) nei confronti di chi abbia preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive o che abbia, nelle medesime circostanze, incitato, inneggiato, o indotto alla violenza.

Recentemente la Corte di Cassazione (Sez. III, sentenza 16.01.2017 n. 1767) ha specificato che la espressione "**in occasione o a causa di manifestazioni sportive**" non debba essere intesa nel senso che gli atti di violenza o comunque le restanti condotte che possano giustificare la adozione dei provvedimenti di cui alla legge n. 401 del 1989, art. 6 debbano essersi verificati durante lo svolgimento della manifestazione sportiva ma **nel senso che con essa abbiano un immediato nesso eziologico, ancorché non di contemporaneità**. La *ratio* della disposizione in questione è, infatti, quella

di prevenire fenomeni di violenza, tali da mettere a repentaglio l'ordine e la sicurezza pubblica, laddove questi siano connessi non con la pratica sportiva ma con l'insorgenza di quegli incontrollabili stati emotivi e passionali che, tanto più ove ci si trovi di fronte ad una moltitudine di persone, spesso covano e si nutrono della appartenenza a frange di tifoserie organizzate, perlopiù, ma non esclusivamente, operanti nell'ambito del gioco del calcio. Per la Corte un'eventuale limitazione della portata della norma che ne confinasse l'applicazione alla sola durata della manifestazione sportiva, ridurrebbe di molto la efficacia dissuasiva della medesima, posto che renderebbe inapplicabile la relativa disciplina ogniqualvolta gli eventi, pur determinati da una mal governata passione sportiva e dalla distorsione del ruolo del tifoso, si realizzino in un momento diverso dal verificarsi del fattore che li ha scatenati.

Il Daspo viene emesso **dal questore o dall'autorità giudiziaria** (con la sentenza di condanna per i reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, come sopra specificati).

Il provvedimento può prevedere come prescrizione ulteriore **l'obbligo di presentazione** in un ufficio o comando di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni specificatamente indicate. Tale prescrizione, comportando una limitazione della libertà personale dell'interessato, è sottoposta alla procedura di **convalida** del provvedimento stesso **davanti al GIP** competente, sulla base del luogo dove ha sede l'ufficio del questore che ha emesso il provvedimento.

Con riferimento alla durata il divieto e l'ulteriore prescrizione (obbligo di comparizione) **non possono avere durata inferiore a un anno e superiore a cinque anni** e sono revocati o modificati qualora, anche per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione. In caso di condotta di gruppo, la durata **non può essere inferiore a tre anni nei confronti di coloro che ne assumono la direzione**. Nei confronti dei **recidivi** è sempre disposta la prescrizione dell'obbligo di comparizione e la durata del nuovo divieto e della prescrizione **non può essere inferiore a cinque anni e superiore a otto anni**.

Il **contravventore alle suddette disposizioni** è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 euro a 40.000 euro. Le stesse disposizioni si applicano nei confronti delle persone che violano in Italia il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive adottato dalle competenti Autorità di uno degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Il DASPO viene sempre notificato all'interessato ma, nel caso in cui ad esso si affianchi l'obbligo di comparizione, esso è comunicato anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale competente (art. 6 comma 3 L. 401/89). In quest'ultimo caso, il Procuratore della Repubblica, entro 48 ore dalla sua notifica all'interessato, ne chiede la convalida al G.i.p. presso il medesimo Tribunale, che deve provvedere entro le successive 48 ore pena la perdita di efficacia, e ha oggi la facoltà di modificare le prescrizioni di cui al comma 2

(in base alle novità legislative del 2014). Tuttavia, il questore può autorizzare l'interessato, in caso di gravi e documentate esigenze, a comunicare per iscritto il luogo in cui questi sia reperibile durante le manifestazioni sportive.

Il DASPO è ricorribile in sede giurisdizionale-amministrativa (ossia al TAR e, in secondo grado, al Consiglio di Stato). Invece l'ordinanza del G.I.P. che lo convalida nelle ipotesi di cui all'art. 6 commi 2 e 3 L. 401/89 è ricorribile per Cassazione, ma il ricorso non ha effetto sospensivo.

Con riguardo all'ampliamento della platea dei destinatari, la disposizione in commento prevede che lo stesso possa essere adottato nei confronti dei **soggetti di cui all'art. 4, comma, 1, lett. d) del Codice antimafia** (D. Lgs. n. 159 del 2011) ovvero:

d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-quater, del codice di procedura penale e a coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale

- gli **indiziati dei delitti di terrorismo** (di cui all'art. 51, comma 3-quater, c.p.p.);
- coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere rilevanti atti preparatori, obiettivamente rilevanti, o esecutivi:
  - diretti a **sovvertire l'ordinamento dello Stato**, con la commissione mediante violenza di uno dei delitti contro l'incolumità pubblica previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o con la commissione dei delitti di cui agli articoli 284 (*Insurrezione armata contro i poteri dello Stato*), 285 (*Strage*), 286 (*Guerra civile*), 306 (*Banda armata*), 438 (*Epidemia*), 439 (*Avvelenamento di acque o sostanze alimentari*), 605 (*Sequestro di persona*) e 630 (*Sequestro di persona a scopo di estorsione*) dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale;

- diretti a **prendere parte ad un conflitto in territorio estero** (cd. *foreign fighters*) a sostegno di un'organizzazione che persegue finalità terroristiche.

**Articolo 20-bis**  
***(Incremento del contributo delle società sportive calcistiche  
per il mantenimento dell'ordine pubblico)***

L'**articolo 20-bis** prevede un incremento della **contribuzione** delle società organizzatrici di **eventi calcistici** per il **mantenimento dell'ordine pubblico**.

L'articolo **incrementa la soglia minima al 5 per cento** (dall'1 per cento) **e la soglia massima al 10 per cento** (dal 3 per cento) **della quota degli introiti** complessivi derivanti dalla vendita dei biglietti e dei titoli di accesso validamente emessi in occasione degli eventi sportivi calcistici - quota destinata a **finanziare i costi sostenuti per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico** in occasione degli eventi e, in particolare, alla copertura dei costi delle ore di lavoro straordinario e dell'indennità di ordine pubblico delle Forze di polizia.

La previsione ha la forma di novella all'articolo 9, comma 3-ter del decreto-legge n. 8 del 2007.

Di quel decreto-legge (recante "Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive"), l'articolo 9 pone - si ricorda - specifiche prescrizioni per le società organizzatrici di competizioni riguardanti il gioco del calcio.

Il comma 3-ter vi è stato introdotto dal decreto-legge n. 119 del 2014 (cfr. suo articolo 3, comma 1, lettera *c-bis*).

Esso dispone appunto che una quota tra l'1 e il 3 per cento degli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti delle partite sia destinata a finanziare i costi sostenuti per la sicurezza e l'ordine pubblico, con particolare riferimento ai costi degli straordinari e delle indennità di ordine pubblico per le forze dell'ordine.

Tale percentuale, sia minima sia massima, è incrementata dalla proposta in esame, rispettivamente al 5 ed al 10 per cento.

## Articolo 21

### *(Estensione dell'ambito di applicazione del DASPO urbano)*

L'**articolo 21** estende alle aree su cui insistono presidi sanitari e a quelle destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli l'ambito applicativo della disciplina del cd. DASPO urbano. Le modifiche apportate in sede di esame al Senato, prevedono il raddoppio della durata della misura nonché l'estensione dell'ambito applicativo del divieto di accesso (cd. Daspo) a locali pubblici e pubblici esercizi.

L'articolo 21, novellando il comma 3 dell'art. 9 del decreto-legge n. 14 del 2017 (*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*) prevede che i regolamenti di polizia urbana possono individuare anche:

- aree su cui insistono presidi sanitari;
- aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli

tra quelle per le quali si possono applicare la **sanzione amministrativa pecuniaria** da 100 a 300 euro e l'**ordine di allontanamento** da parte del sindaco (misura amministrativa, quest'ultima, modellata sul DASPO, il divieto di accesso alle manifestazioni sportive, previsto dalla legge n. 401 del 1989, *vedi ante*, art. 20). I **comportamenti sanzionati** in questi luoghi sono quelli di chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione dei predetti luoghi, in violazione dei divieti di stazionamento e di occupazione ivi previsti; nonché quelli di chi, nelle medesime aree, abbia commesso gli illeciti amministrativi di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, esercizio abusivo del commercio o parcheggio abusivo (art. 9, commi 1 e 2).

Il **D.L. 20 febbraio 2017, n. 14**, contiene disposizioni in materia di **sicurezza urbana** affidando, in particolare, ai sindaci ed alle autorità di pubblica sicurezza nuovi strumenti operativi, contenuti nel Capo II del decreto, volti a prevenire e contrastare l'insorgenza di condotte di diversa natura che – pur non costituendo violazioni di legge - sono comunque di ostacolo alla piena mobilità e fruibilità di specifiche aree pubbliche.

In particolare, l'**articolo 9** prevede la **sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro** a carico di chi ponga in essere condotte che impediscono la libera accessibilità e fruizione delle aree interne di infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti.



Inoltre il comma 3 dell'articolo 9, novellato dalla norma in commento, prevede che le predette norme potranno estendersi, anche ad aree urbane **individuate dai regolamenti di polizia urbana** su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura, interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico. La competenza è attribuita al sindaco del comune interessato.

Accanto alla sanzione pecuniaria è poi previsto un **ordine di allontanamento**: contestualmente alla sanzione, infatti, la disposizione prevede che al trasgressore venga ordinato (con atto scritto che deve recare l'indicazione che ne cessa l'efficacia trascorse 48 ore dall'accertamento del fatto e che la sua violazione è punita con la sanzione pecuniaria di cui al comma 1, aumentata del doppio) di allontanarsi dal luogo ove è stato commesso il fatto. Tale ordine opera, per specifica estensione normativa, anche a carico di chi svolge le attività vietate negli artt. 688 (manifesta ubriachezza) e 726 c.p. (atti contrari alla pubblica decenza, turpiloquio), 29 d.l. 114/1998 (esercizio del commercio senza le prescritte autorizzazioni o in violazione di divieti) e 7, comma 15-bis, del codice della strada (esercizio di attività di parcheggiatore abusivo e guardiamacchine), nelle aree innanzi indicate. I **contenuti dell'ordine di allontanamento**, rivolto per iscritto dall'organo accertatore della violazione (**art. 10**), sono: le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato; la specificazione che ne cessa l'efficacia trascorse 48 ore dall'accertamento del fatto e che la sua violazione è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro, aumentata del doppio. Copia del provvedimento è trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni. Alla recidiva nelle condotte illecite consegue la possibilità per il questore, ove dalla condotta tenuta ritenga possa derivare pericolo per la sicurezza pubblica, di disporre con provvedimento motivato il divieto di accesso ad una o più delle aree espressamente individuate e per non più di sei mesi; le modalità applicative del divieto devono comunque essere compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.

Se le condotte indicate all'art. 9 sono commesse da un condannato con sentenza definitiva (o confermata in appello), nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio, la durata del Daspo urbano non può essere inferiore a sei mesi, né superiore a due anni.

Nel corso dell'esame in Senato è stato introdotto il **comma 1-bis** che modifica i commi 2 e 3 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 14 del 2017. Con la modifica al comma 2 è **raddoppiata da sei a dodici mesi la durata del cd. Daspo urbano** ovvero il divieto di accesso ad infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto disposto dal questore nei confronti di chi limiti la libera accessibilità di tali aree urbane, vi venga

trovato in stato di ubriachezza, vi pratici il commercio abusivo o di chi violi l'ordine di allontanamento imposto al trasgressore. Analoga modifica è introdotta al comma 3 dello stesso art. 10. E', infatti, **raddoppiato il limite minimo di durata del Daspo urbano** se le sopraindicate condotte vietate sono commesse da un condannato negli ultimi cinque anni per reati contro la persona e il patrimonio, con conferma della sentenza almeno in secondo grado.

Ulteriori misure volte a garantire l'ordine pubblico e la prevenzione di reati nei locali ed esercizi pubblici sono state introdotte al Senato, che ha aggiunto all'articolo 21 del decreto-legge anche i commi 1-ter e 1-quater.

Anzitutto, il **comma 1-ter** inserisce nel decreto legge n. 14 del 2017, un articolo 13 *bis* con il quale è esteso l'ambito applicativo del divieto di accesso (cd. Daspo) a locali pubblici e pubblici esercizi, già previsto dall'art. 13 dello stesso decreto legge.

Tale ultima disposizione, su cui l'art. 13-bis è modellato, prevede un Daspo temporaneo adottato dal questore nei confronti di persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per vendita o cessione di stupefacenti (art. 73, TU 309/1990) all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, in locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di vendita di bevande alcoliche.

Infatti, il nuovo articolo 13 *bis* - con la clausola di esclusione delle ipotesi indicate dall'art. 13 - affida al questore, per motivi di sicurezza, la possibilità di disporre il divieto di accesso a locali e esercizi pubblici o locali di pubblico intrattenimento a 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 (art. 73, DPR 309/1990).

Si ricorda come, in relazione alla disciplina del Daspo, che può essere emesso non necessariamente dopo una condanna penale, la Corte costituzionale (sentenza n. 512/2002) ha inquadrato tale misura tra quelle di prevenzione, che possono quindi essere inflitte indipendentemente dalla commissione di un reato accertato definitivamente.

Il divieto di accesso, che può riguardare anche lo stazionamento nelle immediate vicinanze di tali locali e pubblici esercizi, 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;
- non può durare meno di sei mesi e più di due anni.

Oggetto del provvedimento inibitorio potranno essere **anche minorenni** purché maggiori di 14 anni, previa notifica a chi esercita la responsabilità genitoriale.

Ulteriore prescrizione da seguire nel corso della misura – anch'essa mutuata dalla disciplina del Daspo – potrà riguardare **l'obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia**, anche più volte e in orari specifici. Diversamente da quanto analogamente precisato dall'art. 13 (dover la misura dura fino a 2 anni), non è qui indicata la durata di tale obbligo che, presumibilmente, corrisponderà alla durata del Daspo.

In tali casi, in virtù del rinvio all'applicazione dell'art. 6, commi 3 e 4, della legge 401 del 1989, tale misura – sempre di competenza del questore - dovrà essere comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale competente (o al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni) che entro 48 ore, se ritiene che sussistano i presupposti, ne chiede la convalida al GIP. Le prescrizioni imposte cessano di avere efficacia se il PM. con decreto motivato, non avanza la richiesta di convalida entro il termine predetto e se il giudice non dispone la convalida nelle 48 ore successive, con ordinanza. Contro la convalida è proponibile il ricorso per Cassazione che, tuttavia, non sospende l'esecuzione dell'ordinanza.

Il **comma 1-quater** novella l'articolo 8 del Codice antimafia (D.Lgs. n. 159 del 2011). Si prevede che, tra le prescrizioni nei confronti della persona sottoposta alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di P.S., il tribunale debba adottare anche il divieto di accedere, anche in specifiche fasce orarie, a esercizi pubblici e a locali di pubblico intrattenimento.

**Articolo 21-bis**  
***(Accordi per misure di prevenzione nei pubblici esercizi a fini di sicurezza pubblica)***

L'**articolo 21-bis** prevede che possano essere sottoscritti tra **prefetto** ed organizzazioni maggiormente rappresentative dei **pubblici esercenti accordi per prevenire illegalità** o pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblici - e che l'adempimento su base volontaria di tali misure di prevenzione da parte del pubblico esercizio sia valutabile dal questore ai fini della sospensione o revoca della licenza.

Tale prevenzione è rivolta a situazioni che possano prodursi all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici.

Siffatti esercizi sono individuati a norma dell'articolo 86 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto n. 773 del 1931.

Sono misure basate sulla **cooperazione** tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi.

Gli accordi sono adottati nel rispetto di **linee guida nazionali** approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali (non si direbbe specificato quale sia il soggetto preposto all'approvazione di tali linee guida nazionali).

Altresì si prevede che l'adesione agli accordi sottoscritti territorialmente ed il loro "puntuale e integrale" rispetto da parte dei gestori degli esercizi pubblici, siano **valutati dal questore** anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza in caso di eventi rilevanti ai fini dell'eventuale applicazione dell'articolo 100 del citato Testo unico di pubblica sicurezza (sospensione o revoca della licenza).

Del Testo Unico di pubblica sicurezza sono richiamati dunque due articoli.

L'articolo 86 dispone che non possano esercitarsi, senza licenza del questore, alberghi, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendano al minuto o si consumino vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcoliche, né sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, ovvero locali di stallaggio e simili (comma 1).

Per la somministrazione di bevande alcoliche presso enti collettivi o circoli privati di qualunque specie, anche se la vendita o il consumo siano limitati ai soli soci, è necessaria la comunicazione al questore e si applicano i medesimi poteri di controllo degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza previsti per le attività di cui al primo comma (comma 2).

L'articolo 100 prevede che oltre i casi indicati dalla legge, il questore possa sospendere la licenza di un esercizio, anche di vicinato, nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini. Qualora si ripetano i fatti che hanno determinata la sospensione, la licenza può essere revocata.

**Articolo 21-ter**  
*(Sanzioni in caso di inottemperanza al divieto di accesso in  
specifiche aree urbane)*

L'**articolo 21-ter** è volto ad introdurre sanzioni penali in caso di inottemperanza al provvedimento di divieto di accesso in specifiche aree urbane, c.d. **DASPO urbano**.

Si tratta di articolo aggiuntivo introdotto nel corso dell'esame in Senato.

In particolare, la **lettera a)** del comma 1, modificando il comma 2 del citato articolo 10 del decreto-legge n. 14 del 2017, introduce la **pena dell'arresto da sei mesi ad un anno** per colui che abbia contravvenuto al provvedimento del questore che disponeva nei suoi confronti il **divieto di accesso** ad una o più delle aree espressamente indicate dall'art. 9 del medesimo decreto-legge n. 14 del 2017.

Come è noto l'articolo 9 del DL 14/2017 dispone una sanzione amministrativa pecuniaria e l'ordine di allontanamento per chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze. Inoltre il comma 3 del medesimo art. 9 prevede che i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane alle quali si applicano le suddette disposizioni sulla sanzione amministrativa e l'ordine di allontanamento. Si tratta di aree su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, nonché aree su cui insistono presidi sanitari e aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli (ai sensi dell'articolo 21 del decreto legge in esame che ha modificato l'articolo 9 del DL 14/2017, vedi sopra).

Soggetto alla sanzione penale dell'arresto è quindi colui che, in quanto recidivo di una delle condotte illecite di cui al citato articolo 9 del DL 14/2017 - limitazione della libera accessibilità delle infrastrutture di trasporto, ubriachezza, commercio abusivo etc.- è stato destinatario di un provvedimento del questore contenente il divieto di accesso alle suddette specifiche aree, e a tale divieto abbia trasgredito.

Si ricorda infatti che ai sensi dell'art. 10 (comma 2) del DL 14 del 2017 la reiterazione dell'illecito amministrativo di cui all'art. 9 del medesimo DL

(limitazione della libera accessibilità delle infrastrutture di trasporto, ubriachezza, commercio abusivo) - ove ne derivi un pericolo per la sicurezza – comporta la possibile adozione di un divieto di accesso ai luoghi in cui è stato commesso e reiterato il predetto illecito amministrativo, per un massimo di sei mesi; il provvedimento, adeguatamente motivato, è adottato dal questore e ne individua le più opportune modalità esecutive compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del trasgressore.

Analogamente, la **lettera b)** del comma 1 modifica il comma 3 dell'art. 10 del DL 14 del 2017, introducendo la **pena dell'arresto da uno a due anni** per il trasgressore di un provvedimento di divieto di accesso alle predette aree individuate ai sensi dell'art. 9, nel caso in cui si tratti di soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio.

Il comma 3 dell'articolo 10 del 14 del 2017 prevede che qualora le condotte illecite di cui all'articolo 9, commi 1 e 2 (limitazione della libera accessibilità delle infrastrutture di trasporto, ubriachezza, commercio abusivo), risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio, la durata del divieto di accesso non può comunque essere inferiore a sei mesi, né superiore a due anni.

## **Articolo 21-quater** *(Introduzione del delitto di esercizio molesto dell'accattonaggio)*

L'**articolo 21-quater** introduce nel codice penale, all'articolo 669-*bis*, il reato di esercizio molesto dell'accattonaggio.

La nuova disposizione sanziona con la pena dell'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000 chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà.

La nuova fattispecie di reato riprende quando previsto dal secondo comma dell'abrogato articolo 670 del codice penale.

L'articolo 670, sanzionava il reato di mendicizia, punendo:

- con la pena dell'arresto fino a tre mesi chiunque mendicava in luogo pubblico o aperto al pubblico (comma primo);
- con la pena dell'arresto da uno a sei mesi nel caso in cui l'accattonaggio fosse stato commesso in modo ripugnante o vessatorio ovvero simulando deformità o malattie o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà (comma secondo).

La Corte costituzionale, con la [Sentenza 28 dicembre 1995, n. 519](#) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 670, primo comma, in quanto, per la mendicizia non invasiva, "non può ritenersi in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale, né la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica e dell'ordine pubblico può dirsi seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto". Con riguardo invece alla mendicizia "molesta" di cui al secondo comma dell'articolo 670 c.p., la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, in quanto "la repressione penale della mendicizia che si manifesti in forme invasive, che comportino modalità ripugnanti o vessatorie, ovvero la simulazione di deformità o malattie, è giustificata dall'esigenza di tutelare rilevanti beni giuridici, fra i quali anche lo spontaneo adempimento del dovere sociale di solidarietà, turbato dall'impiego di mezzi fraudolenti volti a destare l'altrui pietà".

Con riguardo alla formulazione della disposizione è opportuno rilevare che la fattispecie ha carattere sussidiario, in quanto è configurabile solo ove il fatto non costituisca più grave reato.

A titolo esemplificativo, lo sfruttamento di anziani o disabili per l'accattonaggio può configurare il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù, di cui all'articolo 600 c.p. (Cass. Sentenza n. 2841 del 2007) e l'utilizzo



di animali potrebbe integrare una forma di maltrattamento penalmente rilevante ai sensi dell'articolo 544-ter c.p. Ancora, nei casi più gravi, in cui la mendicizia si configura come particolarmente intimidatoria e invasiva si potrebbe considerare configurabile anche il reato di violenza privata di cui all'articolo 610 c.p.

Il nuovo articolo 669-*bis* c.p. prevede inoltre il **sequestro** delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento.

*Si tratta di una disposizione che così come formulata desta talune perplessità. In primo luogo si fa riferimento al solo sequestro delle cose e non anche alla confisca delle stesse, in caso di condanna. A ciò si aggiunga che la disposizione, pur richiamando l'istituto del sequestro, quindi sembrerebbe, voler introdurre - analogamente a quanto previsto con riguardo al più grave reato di cui all'articolo 600-*octies* c.p. (impiego di minori nell'accattonaggio) una nuova tipologia di confisca. Infine sarebbe opportuna una ulteriore riflessione sulla nozione di "provento", alla quale sarebbero da preferire quelle di "prezzo, prodotto o profitto".*

Più in generale è opportuno ricordare che gli articoli 321 e ss. c.p.p. disciplinano l'istituto del **sequestro preventivo**. Si tratta di una misura cautelare reale che può essere disposta quando vi sia il pericolo che la libera disponibilità della cosa pertinente al reato possa aggravarne o protrarne le conseguenze ovvero agevolare la commissione di altri illeciti (cd. sequestro a scopo di prevenzione), nonché laddove debba procedersi alla apprensione di cose di cui andrà disposta la confisca (c.d. sequestro a scopo di confisca).

La **confisca**, invece, è una misura di sicurezza a carattere patrimoniale, che consiste nella espropriazione a favore dello Stato di cose collegate al reato, secondo uno dei criteri di relazione indicati dai commi 1 e 2 dell'articolo 240 c.p. (strumentalità, destinazione, produzione...). Ulteriori specifiche ipotesi di confisca sono poi previsti con riguardo a particolari fattispecie di reato, si pensi a titolo esemplificativo alla confisca delle cose collegate al reato di usura (art. 644 c.p.).

**Articolo 21-quinquies**  
*(Modifiche alla disciplina sull'accattonaggio dei minori)*

L'articolo 21-quinquies modifica la disciplina del **reato di impiego di minori nell'accattonaggio** sanzionando anche la condotta dell'organizzazione dell'altrui accattonaggio.

L'articolo 21-bis, introdotto nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, inserisce nell'articolo 600-octies c.p. un nuovo comma. La nuova disposizione punisce con la pena della reclusione da uno a tre anni “**chiunque organizza l'altrui accattonaggio**, se ne avvalga o lo favorisca a fini di profitto”.

La previsione in questione sembrerebbe volta a sanzionare tutte quelle forme di “gestione imprenditoriale”, sistematica e continuativa dell'attività di accattonaggio.

*A ben vedere la disposizione non fa riferimento alla sola organizzazione dell'accattonaggio minorile, ma più genericamente alla organizzazione dell'altrui accattonaggio. A ciò si aggiunga che già, a legislazione vigente, sono sanzionate le condotte di chiunque (vedi infra)- a prescindere dal rapporto con il minore- si avvalga o permetta a terzi di avvalersi del minore per l'accattonaggio e che pertanto la condotta di chi organizza l'altrui accattonaggio (essendo difficilmente configurabile una attività di organizzazione non volta ad “avvalersi” ovvero a “giovarsi” dell'altrui mendicità) potrebbe già considerarsi riconducibile all'ambito di applicazione dell'articolo 600-octies c.p .*

L'articolo modifica, conseguentemente, anche la rubrica dell'articolo 600-octies c.p., inserendo il riferimento anche alla “organizzazione dell'accattonaggio”.

L'articolo 600-octies c.p. è stata introdotta dalla legge n. 94 del 2009 contestualmente alla abrogazione dell'articolo 671 c.p.<sup>27</sup>, che disciplinava il reato contravvenzionale dell'impiego di minori nell'accattonaggio.

<sup>27</sup> «Art. 671 c.p. *Impiego di minori nell'accattonaggio*- Chiunque si vale, per mendicare, di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, la quale sia sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, ovvero permette che tale persona mendichi, o che altri se ne valga per mendicare, è punito con l'arresto da tre mesi a un anno. Qualora il fatto sia commesso dal genitore o dal tutore, la condanna importa la sospensione dall'esercizio della patria potestà o dall'ufficio di tutore».

Il delitto di cui all'articolo 600 *octies*, nella sua formulazione vigente, analogamente alla corrispondente contravvenzione, sanziona con la pena della reclusione fino a tre anni le seguenti condotte:

- avvalersi per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile;
- permettere che tale persona, ove sottoposta alla autorità o affidata alla custodia o vigilanza del soggetto attivo, mendichi;
- ovvero permettere che altri se ne avvalga per mendicare.

**Articolo 21-sexies**  
**(Disposizioni in materia di parcheggiatori abusivi)**

L'**articolo 21-sexies** interviene sulla disciplina dell'**esercizio abusivo** dell'attività di **parcheggiatore** o guardiamacchine.

La disposizione, introdotta nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, modifica il comma 15-*bis* dell'articolo 7 del Codice della Strada (D.Lgs. 285/1992).

Il comma 15-*bis*, nella sua formulazione vigente, prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, coloro che esercitano abusivamente, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare **abusivamente l'attività di parcheggiatore** o guardiamacchine sono puniti con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1000 a euro 3500 (la sanzione è stata così rideterminata – da ultimo – dall'articolo 16-*bis* del decreto-legge n. 14 del 2017, conv. legge n. 48 del 2017).

La sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata del doppio:

- se nell'attività sono impiegati minori o
- nei casi di reiterazione.

Si applica, in ogni caso, la sanzione accessoria della confisca delle somme percepite.

La disposizione interviene sia sulla configurazione dell'illecito sia sull'apparato sanzionatorio:

- sanzionando non più “l'esercizio abusivo” dell'attività di parcheggiatore, ma “l'esercizio senza autorizzazione” di tale attività;
- intervenendo sulle ipotesi aggravate, in relazione alle quali l'attuale illecito amministrativo è trasformato in reato contravvenzionale, sanzionato con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e dell'ammenda da 2.000 a 7.000 euro.

Tale modifica sembra volta, in parte, a superare i dubbi interpretativi sorti con riguardo alla vigente formulazione della norma, la quale prevede, come detto, che “la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata del doppio”. A ben vedere infatti prevedere che la pena sia aumentata del doppio potrebbe significare, letteralmente, non il mero raddoppio della somma che il trasgressore è tenuto a pagare, ma la “triplicazione” della somma dovuta.

- riducendo la sanzione amministrativa sia nel minimo che nel massimo prevista per l'illecito non aggravato rispettivamente da 1000 euro a 771 euro e da 3.500 euro a 3.101 euro.

In merito al profilo sanzionatorio è necessario rilevare come attualmente E' appena il caso di ricordare che secondo la giurisprudenza, nel caso in cui il parcheggiatore improvvisato pretenda di essere pagato, si configura il reato di estorsione "se, con violenza o minaccia, pretenda il pagamento di un compenso per l'attività di parcheggiatore abusivo" (**Cass. sentenza n. 21942 del 2012** e, più recentemente, **sentenza n. 30365 del 2018**)

## **Articolo 22** **(Potenziamento degli apparati tecnico-logistici del Ministero dell'interno)**

L'**articolo 22** destina somme a favore del Ministero dell'interno per le straordinarie e contingenti esigenze connesse all'espletamento dei **compiti istituzionali della Polizia di Stato e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco**. Tali stanziamenti risultano essere pari a 15 milioni di euro nel 2018 e a 49,15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2025.

Il **comma 1** specifica le seguenti finalità dello stanziamento:

- potenziamento dei **sistemi informativi per il contrasto al terrorismo internazionale**, ivi compreso il potenziamento dei nuclei NCBR - Nucleare-Batteriologico-Chimico-Radiologico del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco;
- interventi di manutenzione straordinaria e adeguamento di **strutture e impianti**.

In ragione dell'innalzamento della minaccia terroristica sono stati adottati, nel corso della scorsa XVII legislatura, specifici provvedimenti di prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale. Tra questi si segnala, in particolare: il [decreto-legge n. 7 del 2015](#) che prevede una serie di misure di contrasto del terrorismo, anche internazionale, il coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo (nonché la proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e delle iniziative di cooperazione allo sviluppo). Si rammenta qui solamente come il provvedimento rivolga una particolare attenzione alle **attività svolte attraverso la rete Internet**, introducendo aggravanti dei delitti di terrorismo se commessi con l'impiego di tecnologie informatiche e potenziando le attività di prevenzione, attraverso una riforma delle intercettazioni preventive e la previsione di una *black-list* dei siti che vengono utilizzati per la commissione di reati di terrorismo, anche al fine di favorire lo svolgimento delle indagini della polizia giudiziaria, effettuate anche sotto copertura. Sono inoltre introdotti in capo agli Internet providers specifici obblighi di oscuramento dei siti e di rimozione dei contenuti illeciti connessi a reati di terrorismo pubblicati sulla rete.

La [legge n. 153 del 2016](#) ha ratificato alcuni atti internazionali finalizzati anch'essi a reprimere e prevenire attentati terroristici.

Tra gli interventi recenti si segnala il [Decreto legislativo n. 53 del 2018](#), di attuazione della direttiva (UE) 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale

nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (cfr relativo [dossier di documentazione](#))

Si rammenta, inoltre, che il [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177](#) ha operato un complessivo **riordino delle Forze di polizia**, mirato alla razionalizzazione, al potenziamento dell'efficacia delle rispettive funzioni, nonché al transito del personale del Corpo forestale dello Stato in altre Forze di polizia che assorbe il medesimo Corpo. Il riordino ha previsto anche l'adeguamento delle dotazioni organiche di ciascun corpo rendendole più vicine alla consistenza effettiva del personale in servizio e rimodulandole nell'ambito dei diversi ruoli.

Il [decreto legislativo n. 97 del 2017](#) ha operato una revisione e riassetto della normativa che disciplina le funzioni e i compiti del **Corpo nazionale dei vigili del fuoco** in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, protezione civile, difesa civile, incendi boschivi, formazione, nonché l'ordinamento del personale (per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale). A tal fine esso ha novellato il decreto legislativo n. 139 del 2006 (per le funzioni e i compiti del Corpo nazionale, irradiantisi nella prevenzione incendi e nel servizio di soccorso pubblico, oltre ad alcune competenze di difesa civile); il decreto legislativo n. 217 del 2005 (per l'ordinamento del suo personale, a seguito dell'innovazione allora costituita dal passaggio del rapporto di impiego dal regime privatistico a quello di diritto pubblico).

L'articolo 24, comma 2, lettera *c*), del citato decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 annovera tra gli interventi di soccorso pubblico posti in capo ai Vigili del Fuoco, il **contrasto dei rischi derivanti dall'impiego dell'energia nucleare e dall'uso di sostanze batteriologiche, chimiche e radiologiche**. Tale competenza era peraltro già attribuita al Ministero dell'interno e al Corpo dalla legge 13 maggio 1961, n. 469 (abrogata dal medesimo decreto legislativo n. 139 del 2006). Riguardo alle attività dei nuclei NCBR, si veda la relativa [pagina internet](#) del sito del Ministero dell'interno.

In particolare:

- alla **Polizia di Stato** sono destinati **10,5 milioni** per il 2018 e **36,65 milioni** di euro per ciascuno degli anni **dal 2019 al 2025**;
- al Corpo Nazionale di Vigili del Fuoco sono destinati 4,5 milioni per l'anno 2018 e 12,5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2025.

Il **comma 2** rinvia all'articolo 39 per i profili di copertura degli oneri.

La relazione tecnica annessa al provvedimento in esame dettaglia maggiormente le finalità degli stanziamenti recati dal presente articolo:

- 162,7 milioni di euro complessivi dal 2018 al 2025 per adeguamento e potenziamento delle infrastrutture *hardware* e *software* dei **sistemi informativi** al fine di rendere più efficace l'azione di prevenzione e contrasto al terrorismo internazionale e

alla radicalizzazione religiosa, anche attraverso il potenziamento del CED interforze presso il Ministero dell'interno (cfr. *supra*, scheda sull'articolo 17 del decreto-legge in esame);

- 21,5 milioni di euro complessivi dal 2018 al 2025 per l'adeguamento dell'**armamento** in dotazione agli agenti di polizia impegnati nelle attività antiterrorismo, con particolare alle esigenze delle Unità Operative di Pronto Intervento (UOPI);
- 36 milioni di euro complessivi dal 2018 al 2025 per gli **automezzi** in dotazione al medesimo personale delle UOPI, con particolare riferimento all'acquisizione di auto blindate per le attività antiterrorismo;
- 47 milioni di euro complessivi dal 2018 al 2025 per interventi su **immobili** quale conseguenza del potenziamento dei sistemi informativi e tecnologici;
- 92 milioni di euro complessivi dal 2018 al 2025 a favore del Corpo Nazionale dei **Vigili del Fuoco** per l'**aggiornamento tecnologico dei sistemi informativi e dei dispositivi di protezione individuale**. Gli adeguamenti sono finalizzati al rinnovo dei mezzi, ad assicurare un più tempestivo intervento, ad aumentare la sicurezza dei soccorritori.

La legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) articolo 1, commi 287-290, 293, 295, 299, 300, autorizza, in primo luogo, **assunzioni straordinarie nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco**, fino a complessive 7.394 unità nel quinquennio 2018-2022. A tal fine è istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Viene, inoltre, autorizzata (comma 288) l'assunzione di ulteriori 400 unità nei ruoli iniziali del Corpo dei vigili del fuoco per il 2018, attingendo alle graduatorie del concorso indetto nel 2008. La dotazione organica dei Vigili del fuoco è incrementata di 300 unità.

Tali assunzioni sono finalizzate all'incremento dei servizi di prevenzione e di controllo del territorio e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (connessi, in particolare, alle esigenze di contrasto al terrorismo internazionale) e dei servizi di soccorso pubblico, di prevenzione incendi e di lotta agli incendi.

In precedenza, risultano altri interventi finalizzati all'adeguamento dei **mezzi** delle forze del comparto sicurezza.

La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016), articolo 1, comma 623 ha disposto uno stanziamento di 70 milioni di euro per il 2017 e di 180 milioni per ciascuno degli anni del periodo 2018-2030 per l'acquisto e l'ammodernamento dei mezzi strumentali in uso alle Forze di polizia e al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, istituendo a tal fine un apposito fondo. All'acquisto di tali mezzi si può procedere, come specificato dalla disposizione in commento, anche attraverso



l'utilizzo di meccanismi di centralizzazione degli acquisti tramite Consip S.p.a. e leasing finanziario.

Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 agosto 2017, in sede di riparto di tali somme, sono stati attribuiti al Ministero dell'interno, nel periodo 2017-2030: 343,8 milioni circa per il Dipartimento dei Vigili del Fuoco; 564,3 milioni circa per il Dipartimento di Pubblica Sicurezza - Polizia di Stato e 150 milioni a favore del medesimo Dipartimento - Interforze.

Si richiama, inoltre, il decreto-legge n. 119 del 2014 (art. 8, comma 1) che ha stanziato in favore della Polizia di Stato 8 milioni di euro per l'anno 2014, 36 milioni di euro per l'anno 2015 e 44 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2021, per l'acquisto di automezzi e di equipaggiamenti, anche speciali, nonché per interventi di manutenzione straordinaria e adattamento di strutture e impianti.

Al Corpo dei vigili del fuoco sono stati destinati 2 milioni di euro per l'anno 2014, 4 milioni di euro per l'anno 2015 e 6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2021, per l'acquisto di automezzi per il soccorso urgente.

Il medesimo provvedimento prevedeva l'assegnazione, previa valutazione di convenienza, alle forze del comparto della pubblica sicurezza le automobili di proprietà delle amministrazioni pubbliche statali dismesse o da dismettere (art. 8, comma 1-ter).

Relativamente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si ricordano (oltre al citato decreto-legge n. 119 del 2014), i seguenti interventi in ordine al potenziamento dei mezzi strumentali da ultimo adottati:

- il decreto-legge n. 113 del 2016, che ha autorizzato una spesa di 10 milioni per l'ammodernamento dei mezzi e dei dispositivi di protezione individuale del Corpo dei vigili del fuoco per ciascuno anno dal 2016 al 2018, attraverso una corrispondente riduzione del fondo speciale di conto capitale iscritto nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzando parzialmente l'apposito accantonamento relativo al Ministero dell'interno (art. 6-bis, commi 3 e 4);
- il decreto-legge n. 189 del 2016, di cui è in corso di esame parlamentare la legge di conversione, che autorizza la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2016 e 45 milioni per l'anno 2017 per le seguenti finalità: ripristinare l'integrità del parco mezzi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; garantire l'attività di raccolta e trasporto del materiale derivante dal crollo degli edifici colpiti dall'evento sismico; assicurare lo svolgimento dell'attività di rimozione e trasporto delle macerie (art. 51, comma 4).

**Articolo 22-bis**  
*(Misure per il potenziamento e la sicurezza delle strutture penitenziarie)*

L'**articolo 22-bis** stanziava ulteriori risorse da destinare a interventi urgenti connessi al potenziamento, alla implementazione e all'aggiornamento dei beni strumentali, nonché alla ristrutturazione e alla manutenzione degli edifici e all'adeguamento dei sistemi di **sicurezza delle strutture penitenziarie**.

L'articolo 22-bis, inserito nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento - al fine di favorire la piena operatività del Corpo di polizia penitenziaria, nonché l'incremento degli *standard* di **sicurezza e funzionalità delle strutture penitenziarie** - autorizza (comma 1) la spesa di:

- 2 milioni di euro per l'anno 2018;
- 15 milioni di euro per l'anno 2019;
- 25 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2020 al 2026.

Tali risorse devono essere destinate ad interventi urgenti connessi al potenziamento, alla implementazione e all'aggiornamento dei beni strumentali, nonché alla ristrutturazione e alla manutenzione degli edifici e all'adeguamento dei sistemi di sicurezza.

Il **comma 2** dell'articolo autorizza, per le ulteriori esigenze del Corpo di **polizia penitenziaria** connesse all'approvvigionamento di **nuove uniformi** e di vestiario, la spesa di euro 4.635.000 per l'anno 2018.

## **Articolo 23** **(Blocco stradale)**

L'**articolo 23** prevede che siano puniti **a titolo di illecito penale** sia il **blocco stradale** che l'ostruzione o l'ingombro di strade ordinarie o ferrate, fattispecie attualmente sanzionate a titolo di illecito amministrativo. Resta, invece, illecito amministrativo il blocco stradale attuato mediante ostruzione fatta col proprio corpo.

L'articolo 23 novella il D.lgs. 66 del 1948, riconducendo al sistema sanzionatorio penale, con una specifica eccezione, sia il blocco stradale che l'ostruzione o ingombro di strade ordinarie o ferrate, fattispecie depenalizzate dal D.Lgs. 507 del 1999.

La disciplina sostanziale in materia è contenuta negli articoli 1 e 1-bis del citato **D.Lgs. 66 del 1948** (*Norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate ed ordinarie e la libera navigazione*).

L'articolo 1 sanziona con la **reclusione da uno a sei anni** il reato di **blocco ferroviario** ovvero l'illecito commesso da chi, per impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata (**comma 1**); alla stessa pena è soggetto chi con le stesse modalità commette analogo blocco in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, per ostacolare la libera navigazione, o comunque ostruisce o ingombra tali zone (**comma 2**). La pena è raddoppiata se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, ovvero se è commesso usando violenza o minaccia alle persone o violenza sulle cose (**comma 3**).

**Diversamente dal blocco di strade ferrate** (nonché di porti, fiumi, laghi ecc.), il blocco stradale è attualmente punito dall'**articolo 1-bis** dello stesso D.Lgs. n. 66/1948 come **illecito amministrativo, salvo** il caso in cui il fatto costituisca reato, in quanto configuri una **interruzione di pubblico servizio** (art. 340 c.p.); in tale ultima ipotesi, infatti, si applica la reclusione fino a un anno (da uno a cinque anni per i promotori o organizzatori). Esclusa la clausola penale, chi fa un blocco stradale o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata è punito con la **sanzione amministrativa pecuniaria da 1.032 a 4.131 euro**.

La *Cassazione penale, Sez. VI, sent. n. 2202 del 2000* ha chiarito come l'art. 1-bis citato, nel prevedere come illecito amministrativo le indicate fattispecie "intende riferirsi ai casi in cui tale condotta non si concretizzi in un impedimento effettivo e reale alla libera circolazione e lascia quindi che rimanga configurabile l'illecito penale di cui all'art. 340 c.p., in tutti quei casi in cui la circolazione venga, invece, effettivamente impedita od ostacolata".

Sempre *Cassazione penale*, sent. n. 2205 del 2004, ha ritenuto che la collocazione di oggetti sulla strada ferrata è condotta diversa e maggiormente pericolosa per la sicurezza dei trasporti - in ragione della natura e dei potenziali effetti dell'ingombro - di tutte le altre possibili forme di ostacolo alla circolazione ferroviaria che il legislatore ha voluto depenalizzare. Tra queste ultime, in particolare - prosegue la Suprema Corte - rientra il posizionarsi personalmente sui binari, che, per il naturale istinto di autoconservazione, comporta all'evidenza un rischio minore per l'interesse tutelato.

L'articolo in esame, integrando la formulazione dell'**art. 1, comma 1**, dello stesso D.Lgs. 66/1948 **sanziona come reato** - oltre al già previsto blocco di strada ferrata - **sia il blocco stradale sia l'ostruzione o ingombro dei binari**. Anche tali condotte saranno, quindi, punite con la reclusione da uno a sei anni.

Sostanzialmente, si tratta di un **ritorno al testo** dell'art. 1 del D.lgs. 66 del 1998, **previgente** alla citata depenalizzazione del 1999.

Nel corso dell'esame in Senato è stata introdotta **un'eccezione** alla ripenalizzazione delle indicate fattispecie. Viene, infatti, sostituito l'art. 1-bis del decreto legislativo del 1948 (oggetto di abrogazione, per coordinamento, nel testo iniziale) prevedendo che **l'impedimento alla libera circolazione su una strada ordinaria mediante ostruzione con il proprio corpo** costituisce illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da 1.000 a 4.000 euro; analoga sanzione è irrogata ai promotori e organizzatori.

Sembra derivarne che, diversamente, costituisce illecito penale l'ostruzione di strada ferrata attuata con le citate modalità.

Un'ultima modifica riguarda l'art. 4, comma 3, del TU immigrazione (D.Lgs. 286 del 1998) nel quale i reati di cui al novellato art. 1 del D.Lgs. 66 del 1948 (blocco stradale e ferroviario e altri illeciti contro la libertà di circolazione) vanno ad integrare il catalogo dei **reati ostativi** alla cui condanna definitiva consegue la mancata concessione allo straniero del **visto di ingresso in Italia**.

Oltre all'elenco di illeciti in violazione del diritto d'autore previsti dal D.lgs. 633 del 1941, i reati attualmente previsti nel citato catalogo sono la contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi o di brevetti, modelli e disegni (art. 473 c.p.) e l'introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (art. 474 c.p.).

## **Articolo 23-bis** *(Modifiche al codice della strada)*

L'**articolo 23-bis** reca modifiche alle disposizioni del codice della strada che disciplinano il **sequestro, la confisca e il fermo amministrativo dei veicoli**.

La disposizione, introdotta dal Senato, al **comma 1, lettera a)** riscrive la disciplina del **sequestro amministrativo del veicolo** di cui all'articolo 213 del codice della strada.

Il sequestro amministrativo del veicolo è una misura cautelare con la quale si sottrae la disponibilità del bene all'avente diritto e lo si pone a disposizione dell'Autorità amministrativa per i provvedimenti di propria competenza (ad esempio, confisca amministrativa). Il sequestro può essere connesso a violazioni aventi carattere amministrativo ovvero penale.

Le principali disposizioni che comportano il sequestro amministrativo sono le seguenti:

- circolazione con veicolo per il quale non sia stata rilasciata la carta di circolazione (art. 93 C.d.S.) (vedasi, in fondo alla pagina, la modulistica per richiedere il dissequestro del veicolo avente i requisiti per l'immatricolazione);
- fabbricazione, produzione, commercializzazione o vendita di ciclomotori che sviluppino una velocità superiore a quella prevista dall'art. 52 C.d.S. (45 km/h) oppure con un ciclomotore per il quale non è stato rilasciato il certificato di circolazione, se previsto (art. 97 C.d.S.);
- esercitazione alla guida senza avere accanto, in funzione di istruttore, una persona provvista di patente di guida valida (art.122 C.d.S.);
- circolazione con ciclomotore o motociclo in violazione delle norme comportamentali previste (art. 170 C.d.S.);
- circolazione con veicolo sprovvisto di idonea copertura assicurativa (art. 193 C.d.S.);
- circolazione con veicolo sottoposto a fermo amministrativo (art. 214 C.d.S.);
- circolazione con patente ritirata o sospesa (artt. 216 e 218 C.d.S.);
- circolazione in violazione della normativa in materia di trasporto cose (artt. 26 e 46 della legge n. 298/1974 s.m.i.).

Sinteticamente la disposizione in commento modifica l'articolo 213 del codice della strada:

- dettando norme in materia di sequestro (confisca) del veicolo a seguito di trasgressione commessa da minorenni;
- abrogando la specifica normativa prevista dall'attuale comma 2-*quinquies* dell'articolo 213 del codice della strada nel caso in cui oggetto di sequestro sia un motociclo o un ciclomotore e prevedendo quindi che anche in questo caso trovi applicazione il principio generale per il quale il veicolo deve essere affidato al custode-proprietario.

Tale disciplina prevede che in caso di sequestro di ciclomotore o motociclo, finalizzato alla confisca amministrativa dello stesso, non è possibile l'affidamento in custodia al conducente o al proprietario, ma il veicolo sequestrato deve essere sempre consegnato al custode-acquirente convenzionato. Il proprietario del mezzo sequestrato, se non è stato già emesso il provvedimento di confisca, può richiederne l'affidamento in custodia solo dopo che siano trascorsi almeno 30 giorni dal sequestro. Analoga procedura si applica peraltro nel caso in cui i ciclomotori o motocicli siano stati sequestrati a seguito dell'accertamento di reati commessi alla guida di tali veicoli.

- ridelineando la disciplina prevista nel caso in cui venga rifiutata l'assunzione della custodia del veicolo, riducendo al minimo la protrazione della custodia onerosa presso terzi dei veicoli sottoposti a sequestro.

In base alla normativa vigente, il veicolo viene affidato ad un custode-acquirente (vedi *infra*) e insieme al verbale di sequestro al proprietario deve essere notificato anche un avviso contenente l'intimazione ad assumerne la custodia entro il termine di 10 giorni dalla notifica, con l'espressa avvertenza che in caso contrario il veicolo sarà trasferito in proprietà al custode. E' appena il caso di rilevare che non in tutte le province sono stati individuati custodi-convenzionati e in tali province vige l'obbligo di deposito presso un soggetto autorizzato inserito nell'elenco annuale formato dalle prefetture.

Si ritiene opportuno descrivere analiticamente la disciplina dettata dall'articolo 213 del codice della strada, segnalando le eventuali novità introdotte dall'articolo in commento.

L'articolo 213 del codice della strada, conferisce potere, all'organo di polizia che accerta la violazione, di provvedere al sequestro del veicolo o delle altre cose oggetto della violazione, facendone menzione nel verbale di contestazione della violazione (comma 1).

In caso di sequestro il veicolo viene affidato in custodia al proprietario, o in sua assenza al conducente ovvero ad altro soggetto obbligato in solido (es. genitore per figlio minore): tale soggetto è nominato custode con l'obbligo di depositare il veicolo in un luogo di cui abbia la disponibilità o di

custodirlo, a proprie spese, in un luogo non sottoposto a pubblico passaggio (es. *box*, posto auto in un cortile condominiale, etc.), provvedendo al trasporto in condizioni di sicurezza per la circolazione stradale. Il documento di circolazione è trattenuto dall'organo di polizia procedente (comma 2).

Il comma 5 dell'articolo 213 del codice della strada (che solo limitatamente al profilo sanzionatorio, riprende il contenuto del comma 2-*ter* del vigente articolo 213, prevede che il rifiuto di assumere la custodia comporta l'applicazione di sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.818 a euro 7.276 (da euro 1.835 ad euro 7.341 a legislazione vigente) unitamente alla sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre mesi.

Per la individuazione dei requisiti soggettivi che devono essere posseduti per poter essere nominati custode è necessario fare riferimento alle disposizioni generali dell'art. 259 c.p.p. e con quelle dell'art. 120 c.p.p. che stabiliscono che non può assumere la custodia chi:

- a) si trova in manifesto stato di ubriachezza o di intossicazione da sostanze stupefacenti;
- b) si trova in manifesta palese infermità mentale;
- c) risulta essere sottoposto a misure di sicurezza detentive o a misure di prevenzione. L'assenza di misure di sicurezza o di prevenzione deve essere accertata sulla base delle risultanze degli archivi della banca dati interforze di cui all'art.8 della legge 121/1981 ovvero, in caso di impossibilità momentanea di consultazione dei predetti archivi, può formare oggetto di dichiarazione autocertificata da parte della persona alla quale è affidato il veicolo sequestrato o fermato.

Nel caso in cui il sequestro sia ordinato in conseguenza di trasgressione commessa da un minorenne il veicolo è affidato in custodia ai genitori o a chi ne fa le veci o a persona maggiorenne appositamente delegata, previo pagamento delle spese di trasporto e custodia. In caso di rifiuto inoltre l'organo di polizia dispone l'immediata rimozione del veicolo e il suo trasporto presso uno dei soggetti di cui all'articolo 214-*bis*

L'articolo 214-*bis* ha previsto la figura del custode-acquirente, convenzionato con il Ministero dell'Interno e con l'Agenzia del Demanio, al quale i veicoli sequestrati, che non sono stati consegnati al proprietario o al conducente, devono essere affidati con l'onere di custodia e con l'eventuale obbligo di acquistarne successivamente la proprietà.

Del deposito del veicolo è data comunicazione mediante pubblicazione nel sito istituzionale della prefettura UTG competente. Decorso 5 giorni dalla comunicazione se l'avente diritto non ne assume la custodia, pagando gli

oneri di recupero e trasporto, il veicolo è trasferito in proprietà al soggetto al quale è stato consegnato. La somma ricavata dalla alienazione è depositata fino alla definizione del procedimento in relazione al quale è stato disposto il sequestro, in un autonomo conto fruttifero presso la tesoreria dello Stato. In caso di confisca questa ha ad oggetto la somma depositata in ogni altro caso, la somma è restituita all'avente diritto.

A legislazione vigente, quando non è stato possibile affidare il veicolo al proprietario o al conducente ovvero ad altro soggetto obbligato in solido, per carenza dei requisiti soggettivi oppure per rifiuto ad assumerne la custodia (quindi il veicolo è stato affidato ad un custode autorizzato), il proprietario (o un suo delegato), entro 10 giorni dalla notifica del verbale di sequestro e dell'avviso, deve assumere la custodia del veicolo, pena l'immediato trasferimento in proprietà al custode acquirente anche ai soli fini della rottamazione nel caso di grave danneggiamento o deterioramento.

Nei casi di cui al comma 5, qualora il soggetto che ha eseguito il sequestro non appartenga alle Forze di polizia, le **spese di custodia** sono anticipate dall'amministrazione di appartenenza. La liquidazione delle somme dovute alla depositaria spetta alla prefettura – ufficio territoriale del Governo. Divenuto definitivo il provvedimento di confisca, la liquidazione degli importi spetta all'Agenzia del demanio, a decorrere dalla data di trasmissione del provvedimento (comma 3).

Ad eccezione dei casi di cui al comma 5 continua ad applicarsi la vigente procedura per la quale dopo che siano trascorsi almeno 30 giorni dalla data in cui è divenuto definitivo il provvedimento di confisca, il custode del veicolo trasferisce il mezzo, a proprie spese e in condizioni di sicurezza per la circolazione stradale, presso il luogo individuato dal prefetto. Decorso inutilmente il suddetto termine, il trasferimento del veicolo è effettuato a cura dell'organo accertatore e a spese del custode, fatta salva l'eventuale denuncia di quest'ultimo all'autorità giudiziaria qualora si configurino a suo carico estremi di reato. Le cose confiscate sono contrassegnate dal sigillo dell'ufficio cui appartiene il pubblico ufficiale che ha proceduto al sequestro. La determinazione delle modalità di comunicazione, tra gli uffici interessati, dei dati necessari all'espletamento delle procedure in esame resta demandata ad un decreto dirigenziale, da adottarsi di concerto fra il Ministero dell'interno e l'Agenzia del demanio (comma 6).

Contro il provvedimento di sequestro è possibile proporre **ricorso al Prefetto** e, nel caso di rigetto, il sequestro è confermato. La declaratoria di infondatezza dell'accertamento si estende alla misura cautelare ed importa il



dissequestro del veicolo ovvero nei casi del comma 5 la restituzione della somma ricavata dalla alienazione. Relativamente, invece, alla eventuale e successiva emissione di un provvedimento di confisca, allorquando ne ricorrono i presupposti, essa viene disposta dal competente Prefetto attraverso una propria ordinanza – ingiunzione (di cui all'articolo 204), ovvero con distinta ordinanza, stabilendo, in ogni caso, le necessarie prescrizioni relative alla sanzione accessoria. Il Prefetto, appunto, dispone la confisca del veicolo, ovvero, nel caso in cui questo sia stato distrutto, della somma ricavata. Il provvedimento di confisca costituisca titolo esecutivo anche per il recupero delle spese di trasporto e di custodia del veicolo (comma 7).

È sempre disposta la **confisca del veicolo** in tutti i casi in cui un ciclomotore o un motoveicolo sia stato adoperato per commettere un **reato**, diverso da quelli previsti nel presente codice (questo inciso non è contemplato dal vigente comma 2-sexies), sia che il reato sia stato commesso da un conducente maggiorenne, sia che sia stato commesso da un conducente minorenni (comma 4, che riproduce quanto previsto dal vigente comma 2-bis).

Ai sensi del comma 8, nel periodo in cui il veicolo è sottoposto al sequestro è fatto divieto di farne uso; infatti, il custode - *rectius* il soggetto che ha assunto la custodia (attualmente "chiunque") - che circoli abusivamente è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 1.988 a euro 7953 (attualmente da euro 2.006 ad euro 8.025) e, addirittura, con la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente (a legislazione vigente è prevista la sospensione della patente da uno a tre mesi).

In proposito è appena il caso di ricordare che secondo la giurisprudenza circolare con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo integra unicamente l'illecito di cui all'art. 213, comma 4, del Codice della Strada e non anche il reato di sottrazione di cose sottoposte a sequestro di cui all'articolo 334 del codice penale (Cass., Sentenza n. 29791 del 2017)

Tale sanzione - precisa il comma 9- non si applica se il veicolo appartiene a persone estranee alla violazione amministrativa.

Il provvedimento con il quale è disposta la confisca del veicolo deve essere comunicato dal prefetto al P.R.A. per l'annotazione nei propri registri (comma 10).

La **lettera b)** del comma 1 dell'articolo 23-*bis* apporta alcune modifiche invece alla disciplina del **fermo amministrativo** dei veicoli di cui all'articolo 214 del codice della strada.

L'articolo 214 del codice della strada dispone che, a seguito della constatazione delle infrazioni, l'organo di polizia "provvede direttamente a far cessare la circolazione e a far ricoverare il veicolo in un apposito luogo di custodia".

Il fermo amministrativo del veicolo è sempre disposto per uguale durata nei casi in cui il codice della strada prevede il provvedimento di sospensione della carta di circolazione (comma 7).

Avverso tale provvedimento è ammesso il ricorso al prefetto ai sensi dell'art. 203 Codice della Strada e contro l'ordinanza del prefetto è possibile proporre opposizione dinanzi al giudice ordinario ex articolo 205 del codice della strada (commi 4 e 6).

Per quanto concerne il procedimento, esso si attiva al momento dell'accertamento della violazione, il proprietario (ovvero il conducente o altro soggetto obbligato in solido) è nominato custode e tenuto a custodire l'auto in un luogo non sottoposto a pubblico passaggio, mentre il documento di circolazione viene trattenuto –per tutto il periodo del fermo– dall'organo di polizia (comma 1). Se il conducente è minorenne, il veicolo deve essere sempre affidato a ai genitori o a chi ne fa le veci o a persona maggiorenne appositamente delegata (comma 2). Soltanto nel caso in cui i soggetti predetti rifiutino ovvero non abbiano i requisiti previsti per assumere la custodia, il veicolo fermato deve essere consegnato al custode-acquirente convenzionato e competente per territorio.

Il vigente comma 1-*ter* dell'articolo 214 prevede che nel caso invece in cui venga sottoposto a fermo un mezzo come la moto o il ciclomotore, la rimozione e la custodia avvengono a cura dell'organo di polizia. Nella formulazione proposta –similmente alla disciplina del sequestro– non è prevista una normativa specifica nel caso di motocicli e ciclomotori.

Nel caso in cui l'autore della violazione sia persona diversa dal proprietario del veicolo e la circolazione è avvenuta contro la sua volontà il veicolo è immediatamente restituito all'avente titolo (comma 3).

La circolazione con mezzi sottoposti a fermo da parte del soggetto che ha assunto la custodia (nella formulazione vigente "chiunque") è vietata e sanzionata, come previsto dal comma 8, col pagamento di una sanzione

amministrativa da euro 1988 ad euro 7.953 (da euro 777 a euro 3114 a legislazione vigente) nonché la revoca della patente e la confisca del mezzo.

La **lettera c)** del comma 1 dell'articolo in esame modifica per coordinamento (in seguito alla introduzione del nuovo comma 5 nell'articolo 213 del codice della strada) l'articolo 214-*bis* del codice della strada.

La **lettera d)**, infine, inserisce un ulteriore articolo nel codice della strada, l'articolo 215-*bis*.

Tale modifica sembra mirare a ridurre i rilevanti oneri economici che gravano sull'Erario in conseguenza dei lunghi tempi di giacenza dei veicoli nelle depositerie (attive, come ricordato, nelle province dove non è operativa la procedura del custode-acquirente).

La nuova disposizione impone ai prefetti di provvedere al **censimento**, con cadenza semestrale, **dei veicoli giacenti** da oltre sei mesi presso le depositerie a seguito dell'applicazione di misure di sequestro e di fermo, nonché per effetto di provvedimenti amministrativi di confisca non ancora definitivi e di dissequestro.

Dei veicoli giacenti deve essere redatto un elenco da pubblicare sul sito della prefettura (comma 1)

Il comma 2 del nuovo articolo 215-*bis* prevede che entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'elenco, il proprietario può assumere la custodia del veicolo, provvedendo nel contempo al pagamento delle somme dovute alla depositaria. Nel caso di mancata assunzione della custodia i veicoli devono ritenersi "abbandonati" o nel caso di veicoli sottoposti a confisca non ancora definitiva, "confiscati".

Nel caso di vendita, la somma ricavata è depositata fino alla definizione del procedimento in relazione al quale è stato disposto il sequestro o il fermo, in un autonomo conto fruttifero presso la tesoreria dello Stato (comma 3).

Le modalità di comunicazione tra gli uffici interessati sono fissate con decreto dirigenziale, adottato di concerto tra il Ministero dell'interno e l'Agenzia del demanio (comma 4).

## **Articolo 24** *(Modifiche al codice antimafia)*

L'**articolo 24** interviene in materia di **impugnazione delle misure di carattere patrimoniale** di cui al codice antimafia, nonché in tema di documentazione antimafia.

La disposizione in esame, in primo luogo, inserisce un ulteriore comma nell'articolo 10 del codice antimafia in materia di impugnazioni (**comma 1, lettera a**). Il nuovo comma *2-quater* prevede che in caso di conferma del decreto impugnato, la Corte d'appello pone a carico della parte privata che ha proposto l'impugnazione il **pagamento delle spese processuali**.

In proposito è opportuno ricordare che la legge 17 ottobre 2017, n. 161 ha introdotto all'articolo 7 del codice antimafia il comma *10-quinquies*, il quale prevede che, con riguardo al procedimento di primo grado, il decreto di accoglimento, anche parziale, della proposta pone a carico del proposto il pagamento delle spese processuali. Analoga previsione era contemplata dall'originario disegno di legge in relazione al giudizio d'appello. Quest'ultima previsione, tuttavia, in sede di definitiva approvazione, è stata espunta dall'articolato. L'intervento in esame si propone quindi, come sottolinea anche la relazione illustrativa, di consentire anche in appello nei casi di soccombenza la condanna del proposto alle spese "in maniera coerente con gli intenti originariamente perseguiti con la riforma del codice antimafia".

Con riguardo alla questione relativa al pagamento delle spese processuali si segnalano le seguenti decisioni: Cass. Pen., Sez. I, 16 gennaio 2013, n. 15665, n. 254951; Cass. Pen., Sez. I, 26 gennaio 2015 n. 22229,. Cass. Pen., Sez. I, 30 marzo 2015, n. 30100, con cui è stato annullato senza rinvio il decreto della Corte di appello che aveva rigettato la richiesta ed è stata disposta la correzione del decreto definitivo "eliminando la statuizione di condanna al pagamento delle spese processuali".

L'articolo al comma 1, **lettera b**), interviene poi sul comma *3-bis* dell'articolo 17 del codice antimafia, in materia di **titolarità della proposta di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali**.

Il comma *3-bis*, nella formulazione vigente prima del decreto legge, introduceva, al fine di consentire al procuratore della Repubblica distrettuale di verificare che non si arrecasse pregiudizio alle attività di indagine condotte anche in altri procedimenti, alcuni obblighi in capo al questore e al direttore della

Direzione investigativa antimafia. In particolare la disposizione imponeva a tali soggetti di:

- dare immediata comunicazione dei nominativi delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali (lettera *a*);
- tenere costantemente aggiornato e informato il procuratore della repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sullo svolgimento delle indagini (lettera *b*);
- dare comunicazione per iscritto della proposta al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto almeno dieci giorni prima della sua presentazione al tribunale. Il mancato rispetto di tale obbligo informativo comporta l'inammissibilità della proposta (lettera *c*);
- trasmettere al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, ove ritengano che non sussistano i presupposti per l'esercizio dell'azione di prevenzione, provvedimento motivato entro dieci giorni dall'adozione dello stesso (lettera *d*).

Il decreto-legge, nello specifico:

- dispone l'abrogazione della lettera *d*) del comma 3-*bis*;
- interviene sulla lettera *c*) del comma 3-*bis*:
  - prevedendo che la comunicazione della proposta al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sia "sintetica";
  - sopprimendo la "sanzione" della inammissibilità della proposta;
  - introducendo l'obbligo di comunicazione da parte del procuratore, nei dieci giorni successivi alla comunicazione della proposta, all'autorità proponente l'eventuale sussistenza di pregiudizi per le indagini preliminari. In questi casi il procuratore deve concordare con l'autorità proponente le modalità per la presentazione congiunta della proposta.

La **lettera c)** del comma 4 dell'articolo 24 modifica l'articolo 19 del codice antimafia relativo alle **indagini patrimoniali**.

L'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 19 del codice antimafia prevede che, previa autorizzazione del procuratore della Repubblica o del giudice procedente, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere al sequestro della documentazione- precisa il decreto-legge- ritenuta utile ai

fini delle indagini nei confronti dei soggetti destinatari di misure di prevenzione.

Infine la **lettera d)** apporta modifiche al comma 8 dell'articolo 67 del codice antimafia estendendo gli effetti dei divieti e delle decadenze conseguenti all'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, anche per i reati di truffa ai danni dello Stato o altro ente pubblico (art. 640, secondo comma, numero 1) c.p.) e per quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* c.p.).

Il comma 8 dell'articolo 67 del codice antimafia, nella formulazione vigente prima del decreto-legge, prevedeva che le fattispecie ostative previste dalla norma (per le quali le persone alle quali è stata applicata una misura di prevenzione non possono ottenere licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio; concessioni di costruzioni e gestione di opere riguardanti la PA...)trovassero applicazione anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei gravi delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p.

Come rileva la relazione illustrativa i reati di truffa ai danni dello Stato nonostante siano nella prassi le attività delittuose poste in essere più frequentemente per ottenere il controllo illecito degli appalti, non figurano tra le ipotesi rilevanti al fine del diniego del rilascio della documentazione antimafia. La disposizione in commento mira, per l'appunto, a colmare tale lacuna.

Il Senato ha proposto **l'inserimento** nell'articolo 24 **di un ulteriore comma**, il comma 1-*bis*. Il nuovo comma prevede che le disposizioni di cui agli articoli 83, comma 3-*bis*, e 91, comma 1-*bis*, del codice antimafia, limitatamente ai terreni agricoli che usufruiscono di fondi europei per importi non superiori a 25.000 euro, non si applicano fino al 31 dicembre 2019.

Il comma 3-*bis* dell'articolo 83 del codice antimafia prevede che la documentazione antimafia è sempre prevista nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli e zootecnici demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 5.000 euro.

Il comma 1-*bis* dell'articolo 91 del codice antimafia, prevede invece che l'informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 5.000 euro.

## **Articolo 25** *(Sanzioni in materia di subappalti illeciti)*

**L'articolo 25** mira ad inasprire il **trattamento sanzionatorio** per le condotte degli appaltatori, che facciano ricorso, illecitamente a **meccanismi di subappalto**.

Più nel dettaglio il decreto-legge modifica il comma 1 dell'articolo 21 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

La disposizione, nella formulazione vigente prima del decreto-legge, puniva con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e con l'ammenda non inferiore a un terzo del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in appalto chiunque, avendo in appalto opere riguardanti la P.A., concede, anche di fatto, in subappalto o cottimo, in tutto o in parte, le opere stesse senza autorizzazione del committente (primo periodo del comma 1 dell'articolo 21). L'articolo prevedeva inoltre l'applicazione della pena dell'arresto da sei mesi ad un anno e dell'ammenda pari ad un terzo del valore dell'opera ricevuta in subappalto o in cottimo anche nei confronti del subappaltatore e dell'affidatario del cottimo (secondo periodo del comma 1 dell'articolo 21).

Il comma unico dell'articolo 25 del decreto-legge **trasforma i reati in questione da contravvenzioni in delitti**, puniti con la pena della reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore a un terzo del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in sub-appalto.

*In proposito è opportuno rilevare che la trasformazione in delitto - in mancanza di una espressa previsione - comporta l'esclusione della punibilità delle ipotesi colpose. Si tratta di una conseguenza di non poco conto soprattutto per gli effetti inter-temporali della trasformazione: in altri termini in sede applicativa si dovrà chiarire se i fatti colposi commessi ante decreto-legge restino punibili alla luce della previgente fattispecie contravvenzionale oppure la restrizione dell'area della rilevanza penale alle sole ipotesi dolose, conseguente alla trasformazione del reato da contravvenzione a delitto, si riverberi anche ai fatti antecedenti alla modifica normativa.*

Con riguardo alle ipotesi colpose si segnala Corte d'appello di Milano, Sentenza 18 febbraio 2005, con la quale il giudice meneghino ha ritenuto integrato il reato a titolo di colpa, in quanto il subappaltatore, nel dare inizio ai

lavori, avrebbe comunque dovuto accertarsi di essere stato regolarmente autorizzato dall'autorità competente o comunque, nel caso dell'invocata autorizzazione, perfezionata con il c.d. "silenzio assenso", accertarsi che la procedura posta in essere dalla stazione appaltante fosse corretta; l'omissione di qualsivoglia controllo da parte del predetto imputato integrerebbe quella colpa idonea a configurare il reato.



## **Articolo 26** *(Monitoraggio dei cantieri)*

L'**articolo 26** include **il prefetto** tra i destinatari della **notifica preliminare** da inviare prima dell'inizio dei **lavori in alcuni cantieri temporanei o mobili**; nell'ambito di questi ultimi, nel testo del **presente articolo come riformulato dal Senato**, l'introduzione del riferimento al prefetto concerne esclusivamente i **lavori pubblici**.

L'articolo in esame novella l'articolo 99, comma 1, del [decreto legislativo n. 81 del 2008](#), in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Tale articolo 99 ricade nel Capo I del Titolo IV, dedicato alle misure per la salute e sicurezza nei cantieri temporanei o mobili. La norma finora vigente prevede, per alcuni di essi, una notifica preliminare, prima dell'inizio dei lavori, inviata all'azienda unità sanitaria locale e alla sede dell'Ispettorato nazionale del lavoro territorialmente competenti, da parte del committente o del responsabile dei lavori.

La **novella in esame** richiede che la notifica sia inviata anche **al prefetto** territorialmente competente, qualora - **come specificato dal Senato** - si tratti di lavori pubblici.

L'obbligo di notifica si applica a: cantieri in cui sia prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea (fattispecie di cui all'articolo 90, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 81 del 2008, e successive modificazioni); cantieri che ricadano nella precedente categoria per effetto di varianti sopravvenute in corso d'opera; cantieri in cui operi un'unica impresa la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a duecento uomini-giorno.

I contenuti della notifica sono fissati dall'Allegato XII del citato decreto legislativo n. 81. Nella nozione di "cantiere temporaneo o mobile" rientrano<sup>28</sup> tutti i luoghi in cui si effettuino lavori edili o di ingegneria civile compresi nell'Allegato X, e successive modificazioni, del medesimo decreto legislativo.

Si ricorda che l'articolo 93 del cosiddetto codice antimafia (di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, e successive modificazioni) attribuisce al prefetto - per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti - poteri di accesso e di accertamento nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici.

---

<sup>28</sup> Ai sensi dell'articolo 89, comma 1, lettera a), dello stesso decreto legislativo.

**Articolo 26-bis**  
*(Piano di emergenza interno per gli impianti di stoccaggio e  
lavorazione dei rifiuti)*

L'articolo 26-bis introduce l'obbligo per i gestori di **impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti**, esistenti o di nuova costruzione, di predisporre **piani di emergenza** interni ed esterni.

L'articolo, composto da dieci commi, **nei primi tre commi** disciplina i piani di emergenza interni per gli impianti suddetti, **mentre i suoi commi da 4 a 9** prevedono piani di emergenza esterni. Il **comma 10** reca la clausola di invarianza finanziaria.

*La rubrica fa riferimento ad un piano di emergenza "interno"; i contenuti dell'articolo riguardano i piani sia interni sia esterni.*

Ai sensi del **comma 1**, la predisposizione di piani di emergenza interni per gli impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti è obbligatoria e tale obbligo è posto in capo ai gestori. *Non risulta normata l'ipotesi in cui i soggetti gestori non provvedano ad adempiere tale obbligo.*

Le finalità dei piani di emergenza interni sono così indicate: *a) il controllo e la limitazione degli incidenti e dei loro effetti dannosi per la salute umana nonché per l'ambiente e per i beni; b) protezione della salute umana e dell'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti; c) adeguata informazione verso i lavoratori, i servizi di emergenza o le autorità locali competenti; d) il ripristino e il disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.*

*Al riguardo, il testo non indica criteri per stabilire quali incidenti vadano considerati rilevanti, risultando opportuno chiarire la formulazione.*

Il **comma 2** prevede che il piano di emergenza interno sia periodicamente riesaminato, sperimentato ed eventualmente aggiornato, ad intervalli di tempo adeguati che, comunque, non saranno maggiori di tre anni. Il compito della revisione periodica è del gestore, il quale sarà tenuto a consultare il personale che lavora nell'impianto, ivi compreso il personale di imprese subappaltatrici "a lungo termine".

*Parrebbe suscettibile di approfondimento il concetto di "lungo termine" relativo ai subappalti con la periodicità prescritta per le revisioni del piano di emergenza.*

In ogni caso, la revisione del piano terrà conto dei cambiamenti avvenuti nell'impianto e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidente rilevante.

Il **comma 3**, in base al quale il piano di emergenza interna è predisposto entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, vale solo per gli impianti esistenti.

*Non appare chiarito se e quale termine vi sia per predisporre i piani di emergenza interni relativi agli impianti futuri, una volta ultimata la loro costruzione.*

Con il **comma 4**, in ordine ai piani di emergenza esterni, si prevede che il gestore trasmetterà al prefetto competente per territorio tutte le informazioni utili per l'elaborazione di un piano di emergenza esterna.

Il **comma 5** assegna appunto al prefetto, d'intesa con le regioni e con gli enti locali interessati, la predisposizione del piano di emergenza esterna all'impianto e il coordinamento dell'attuazione di esso. Il **comma 5**, inoltre, afferma che il fine del piano di emergenza esterna sarà limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti.

Peraltro, le finalità del piano di emergenza esterna sono anche l'oggetto del **comma 6**. *Parrebbe al riguardo opportuno coordinare la norma con il precedente comma 5, in relazione alle finalità del piano.*

**Le finalità dei piani di emergenza esterna elencate nel comma 6 sono:**

- a) Il controllo e la limitazione dei danni (identica alla corrispondente finalità dei piani di sicurezza interna di cui al comma 1)
- b) **la protezione della salute da incidenti rilevanti**, che nel caso dell'emergenza esterna si raggiungerà in particolare mediante la cooperazione rafforzata con l'organizzazione di protezione civile negli interventi di soccorso (mentre per l'emergenza interna non si facevano riferimenti alla protezione civile)
- c) **fornire informazione adeguata**, per i piani di emergenza esterna (identica a quella per i piani di emergenza interna visti sopra)
- d) **il ripristino e disinquinamento** dopo un incidente rilevante, finalità che si differenzia dall'analoga finalità relativa alle emergenze interne per il fatto che, per i piani di emergenza invece esterna, si aggiunge che si provvederà sulla base delle disposizioni vigenti.
  - Si ricorda a tale riguardo che in materia, con Circolare n. 4064/2018 del Ministero dell'Ambiente è stata adottata la Circolare ministeriale della Direzione Generale per i Rifiuti e

l'Inquinamento n. 4064 del 15 marzo 2018 contenente le “Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi”.

- La formulazione potrebbe essere chiarita, posto che per i piani di emergenza interna non appaiono contemplate deroghe alla legislazione vigente.

**Il comma 7** fissa il termine temporale entro il quale il prefetto elaborerà il piano di emergenza esterna. Esso sarà di 12 mesi a partire dal momento in cui avrà ricevuto le necessarie informazioni dal gestore (cfr. **comma 4**).

**Il comma 8** verte sulla revisione periodica del piano di emergenza esterna. **La regolazione dettata per i piani di emergenza esterna è sostanzialmente analoga a quella per i piani di emergenza interna:** il piano sarà riesaminato, sperimentato ed eventualmente aggiornato ad intervalli di tempo adeguati che, comunque, non supereranno i tre anni, e si terrà conto dei cambiamenti avvenuti nell'impianto e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidente rilevante. La fondamentale differenza rispetto al piano di emergenza interna riguarda i soggetti incaricati della revisione: per l'emergenza esterna se ne occuperà il prefetto (e non il gestore), il quale consulterà la popolazione (non i lavoratori).

*Data l'ampiezza del riferimento alla popolazione, si segnala l'opportunità di precisare le modalità della consultazione.*

**Il comma 9** prevede l'elaborazione di linee-guida in materia di piani di emergenza esterna e di informazione alla popolazione. Le suddette linee-guida saranno tracciate da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro dell'interno per gli aspetti concernenti la prevenzione degli incendi, previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata.

**Al comma 10** viene prevista l'invarianza finanziaria della disposizione.

## **Articolo 27** *(Disposizioni per migliorare la circolarità informativa)*

L'**articolo 27** aggiorna l'obbligo di **trasmissione delle sentenze di condanna irrevocabili a pene detentive**, già esistenti per le cancellerie degli uffici giudiziari aggiungendovi anche i provvedimenti ablativi o restrittivi.

Il **comma 1** dell'articolo in commento riscrive l'articolo 160 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773. Tale disposizione, nella formulazione vigente prima del decreto-legge, prevedeva che i cancellieri delle preture, dei tribunali e delle corti di appello avevano l'obbligo di trasmettere ogni quindici giorni il dispositivo delle sentenze di condanne irrevocabili a pene detentive, al questore della provincia di residenza o di ultima dimora del condannato.

Il decreto-legge interviene sulla disposizione:

- sopprimendo l'ormai superato riferimento alle cancellerie delle preture;
- prevedendo espressamente l'obbligo di trasmissione dei dispositivi delle sentenze di condanna anche per via telematica;
- inserendo tra coloro ai quali devono essere trasmesse le sentenze anche il direttore della Direzione investigativa antimafia;
- prevedendo per le cancellerie presso la sezione misure di prevenzione e presso l'ufficio GIP del tribunale l'obbligo di trasmissione alle questure competenti per territorio e alla Direzione investigativa antimafia di copia dei provvedimenti ablativi o restrittivi.

Il **comma 2** reca la clausola di invarianza finanziaria, precisando che le amministrazioni interessate devono provvedere ai nuovi adempimenti, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

## **Articolo 28** *(Modifiche all'articolo 143 del Testo unico degli enti locali)*

L'**articolo 28** attribuisce al **prefetto** la facoltà di imporre l'**adozione di determinati atti agli enti locali**, in presenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate in grado di alterare le procedure e compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi. A tal fine fissa un termine per l'adozione degli atti, decorso il quale si attiva il procedimento sostitutivo. Inoltre, la disposizione integra la disciplina sull'**incandidabilità** degli amministratori locali responsabili delle condotte che hanno determinato lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso ricomprendendo anche le competizioni elettorali nazionali ed europee. Infine, si estende a due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso l'ambito temporale di vigenza della misura dell'incandidabilità.

L'articolo interviene sulla disciplina relativa allo **scioglimento dei consigli comunali e provinciali** per fenomeni di **infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso** dettata all'articolo **143 del Testo unico** delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo n.267 del 2000. Nello specifico integra quest'ultimo articolo inserendo, dopo il comma 7, un comma aggiuntivo che **demanda al prefetto l'individuazione dei prioritari interventi di risanamento dell'ente** locale e **degli atti** da assumere per far cessare le situazioni riscontrate dalla commissione di indagine prefettizia dotata di poteri di accesso all'ente locale e di accertamento, e per ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente.

A tal fine fissa un **termine** per l'adozione degli atti e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo attraverso i propri uffici.

La disposizione in esame si applica nei seguenti casi.

- 1) Qualora non si proceda allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale.

La *ratio* della disposizione richiamata si spiega con la circostanza che con lo scioglimento eventuali atti diretti a ripristinare la legalità e a ricondurre alla normalità l'attività amministrativa sono adottati dalla Commissione straordinaria, istituita con il decreto di scioglimento, a

cui è demandato il compito di esercitare le attribuzioni spettanti al consiglio (comunale o provinciale), alla giunta e al sindaco o presidente di provincia, fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge.

- 2) **Qualora non siano adottati i provvedimenti** (di cui all'art 143, comma 5, v. *infra*) con cui il Ministro dell'interno, con proprio decreto adottato su proposta del prefetto, fa cessare ogni pregiudizio in atto e riconduce alla normalità la vita amministrativa dell'ente nei casi in cui la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di collegamento alla criminalità o delle forme di condizionamento **ascrivibili al personale dell'ente** (si tratta quindi di "infiltrazioni" che non possono essere attribuite al livello politico e per le quali non sarebbe risolutivo lo scioglimento dell'organo consigliare).

In presenza di eventuali provvedimenti adottati ai sensi dell'art.143, comma 5, TUEL, al prefetto è pertanto preclusa l'adozione degli atti in commento.

*La portata di tale disposizione potrebbe essere valutata alla luce della possibilità che, nonostante eventuali atti nei confronti del personale (quali la sospensione dall'impiego, ovvero la destinazione ad altro ufficio o altra mansione, di cui al citato art.143, comma 5), non è escluso che possano comunque residuare ambiti di intervento ulteriori per far cessare situazioni (eventualmente) riscontrate connesse a condotte illecite gravi e reiterate e per ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente.*

- 3) Qualora **dalla relazione del prefetto**, trasmessa al Ministro dell'interno (a conclusione dell'attività di accesso all'ente) **emergano**, con riferimento ad uno o più settori amministrativi, **situazioni sintomatiche di condotte illecite o di eventi criminali** sì da **alterare le procedure** e da **compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni locali** e il regolare **funzionamento dei servizi ad esse affidati**.

Qualora gli atti non siano adottati entro il prescritto termine, né entro l'ulteriore termine assegnato dal prefetto all'ente locale inadempiente (comunque non superiore a 20 giorni), si attiva il potere sostitutivo del prefetto, che individua un **commissario ad acta** per la loro adozione.

*Con riferimento all'attribuzione al prefetto dei poteri contenuti nella disposizione in esame, parrebbe rinvenirsi una possibile disarmonia rispetto al comma 5 dell'art.143 TUEL (non inciso*

*dall'intervento normativo in esame), che demanda al decreto del Ministro dell'interno, e non direttamente al prefetto (cui spetta invece il potere di proposta), l'eventuale adozione di provvedimenti diretti a far cessare ogni pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente nei casi in cui gli elementi di collegamento alla criminalità o le forme di condizionamento siano ascrivibili al personale dell'ente (e non invece agli eletti).*

*L'attuale tenore della disposizione andrebbe valutato, oltre che per eventuali ragioni di coerenza sistemica, anche alla luce dell'art.114<sup>29</sup> della Costituzione e dell'autonomia riservata agli enti locali.*

Eventuali **oneri** conseguenti alle disposizioni in commento sono posti **in capo agli enti locali**, tenuti a provvedere con le risorse disponibili a legislazione vigente.

L'art.143 del TUEL detta la disciplina relativa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile<sup>30</sup>. Il presupposto per lo scioglimento è la presenza di "concreti, univoci e rilevanti elementi" i) su collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso degli amministratori; ii) ovvero su forme di condizionamento degli stessi; in entrambi i casi occorre che: risultino compromessi la libera determinazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni, nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati; i richiamati collegamenti o le forme di condizionamento siano idonei ad arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Al Prefetto competente per territorio è demandato lo svolgimento di ogni opportuno approfondimento al fine di verificare la sussistenza dei richiamati elementi e a tal fine può nominare una commissione di indagine (composta da tre funzionari della pubblica amministrazione) con poteri di accesso presso l'ente locale interessato.

<sup>29</sup> In particolare il primo e il secondo comma, a mente dei quali "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" e gli enti territoriali sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

<sup>30</sup> Tale ipotesi di scioglimento si aggiunge a quelle di cui all'art. 141, in virtù del quale si ha scioglimento: in presenza di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico; quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per determinate cause (impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia; dimissioni del sindaco o del presidente della provincia; cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati; riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio); quando non sia approvato nei termini il bilancio; nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. Per completezza di informazione si segnala che il TUEL dispone (all'articolo 142) anche in ordine alla rimozione e sospensione di amministratori locali, quando questi compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.



Successivamente il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, trasmette al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi "concreti, univoci e rilevanti" che giustificerebbero lo scioglimento dell'ente.

L'eventuale scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia.

Qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di collegamento alla criminalità o delle anzidette forme di condizionamento con riferimento al personale dell'ente - ma non si ritengano sussistenti i presupposti per lo scioglimento dell'ente - con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente o la sua destinazione ad altra mansione, con l'obbligo di avvio del conseguente procedimento disciplinare.

Negli altri casi, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia, "emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento".

Con il decreto di scioglimento la gestione del comune è affidata ad una commissione straordinaria (per un periodo compreso tra da dodici e diciotto mesi, prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro in casi eccezionali) dell'ente che esercita, fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge, le attribuzioni spettanti al consiglio comunale o provinciale, alla giunta ed al sindaco o presidente di provincia. Gli amministratori ritenuti responsabili dal giudice civile (con provvedimento definitivo, sulla base della proposta di scioglimento inviata dal prefetto) delle condotte che hanno motivato lo scioglimento non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso.

Il **comma 1-bis**, inserito nel corso dell'esame in prima lettura, è volto a inserire, dopo il comma 1, un comma aggiuntivo, che interviene sulla disciplina relativa alla misura interdittiva dell'**incandidabilità degli amministratori** che si sono resi responsabili, con le proprie condotte, dello scioglimento di consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile.

L'art.143, comma 11, primo periodo, del TUEL, di cui si propone una modifica, stabilisce che i richiamati amministratori - ferma restando ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista - non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento. L'incandidabilità deve essere dichiarata con provvedimento definitivo ed è limitata, sotto il profilo temporale, al primo turno elettorale successivo allo scioglimento dell'ente per mafia.

Circa tale ultimo aspetto, la Corte di Cassazione<sup>31</sup> ha chiarito che l'incandidabilità "opera dal momento in cui sia dichiarata con provvedimento definitivo e riguarda il primo turno, ad esso successivo, di ognuna delle tornate elettorali indicate dall'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, e, quindi, tanto le elezioni regionali, quanto quelle provinciali, comunali e circoscrizionali".

Quanto alla *ratio* della disciplina vigente, la Corte di Cassazione<sup>32</sup> sostiene che l'incandidabilità di cui all'art.143 "rappresenta una misura interdittiva volta a rimediare al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali", e si configura come un rimedio di "extrema ratio", volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni a cui la misura dissolutoria ha inteso ovviare, salvaguardando beni primari della collettività nazionale.

In tema di incandidabilità, oltre all'art.143, si segnala le disposizioni di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (cosiddetta legge Severino).

Il comma 1-*bis* mira a **rendere più rigorosa la disciplina relativa all'incandidabilità degli amministratori** responsabili delle condotte che hanno portato allo scioglimento dei consigli degli enti locali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare, sotto i profili seguenti.

- Viene ampliato il novero delle competizioni elettorali per cui vige l'incandidabilità, includendo quelle alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica e al Parlamento europeo.

Tale estensione è in linea con una delle indicazioni avanzate dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere, nella XVII legislatura<sup>33</sup>.

- Estende da uno a **due turni** elettorali successivi allo scioglimento il limite temporale dell'incandidabilità.

Si segnala infine che viene meno ogni delimitazione territoriale dell'incandidabilità, che ai sensi della normativa vigente riguarda solo le competizioni elettorali nella regione in cui si trova l'ente interessato dallo scioglimento.

---

<sup>31</sup> Ad esempio, si veda Corte di Cassazione, Sezione I, sent.7316 del 13 aprile 2016.

<sup>32</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 1747 del 30 gennaio 2015 (richiamata nella citata sent. n.7316/2016).

<sup>33</sup> Cfr. la relazione conclusiva della Commissione - Doc. XXIII, p.269.

## Articolo 29

### *(Incremento delle risorse per le commissioni incaricate di gestire enti sciolti per mafia)*

L'**articolo 29** incrementa la dotazione delle risorse per la copertura degli oneri finanziari connessi all'attività svolta dalle **commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti** in conseguenza a fenomeni di **infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare**.

Il **comma 1** incrementa le richiamate risorse, attualmente pari a 5 milioni di euro (ai sensi dell'art.1, comma 706, della legge n.296 del 2007), per un importo fino a un massimo di **ulteriori 5 milioni di euro**.

A tal fine, la norma dispone che tale incremento sia assicurato attraverso le risorse che si rendono disponibili in corso d'anno a valere sulle "**assegnazioni a qualunque titolo spettanti agli enti locali**", fra quelle annualmente corrisposte dal Ministero dell'interno.

Gli oneri a cui fa riferimento la disposizione sono quelli relativi al **personale assegnato** in via temporanea a supporto dell'attività delle richiamate commissioni straordinarie:

Si tratta, nello specifico, ai sensi dell'art 145 del TUEL, del personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici che, previa intesa con gli stessi (ove occorra anche in posizione di sovraordinazione), viene posto in posizione di comando o distacco, anche in deroga alle norme vigenti.

Al personale assegnato spetta un compenso stabilito dal prefetto in misura non superiore al 50 per cento del compenso spettante a ciascuno dei componenti della commissione straordinaria, nonché, ove dovuto, il trattamento economico di missione.

Per il personale non dipendente dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, la prefettura provvede al rimborso al datore di lavoro dello stipendio lordo, per la parte proporzionalmente corrispondente alla durata delle prestazioni rese.

La relazione illustrativa al decreto-legge, circa le finalità della norma, richiama l'esigenza di "attualizzare il valore, fermo all'anno 2007, dello stanziamento" per la copertura dei richiamati oneri. Nella relazione, si dà conto che nell'ultimo decennio l'attività delle commissioni straordinarie "è aumentata in modo esponenziale, in relazione al crescente numero di enti sciolti per infiltrazione" e che ad oggi tale numero è pari a 48 "compresi i comuni di Vittoria e Lametia terme di notevole dimensione".

Il comma 2 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro dell'interno, ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni compensative di bilancio.

Per l'illustrazione della disciplina relativa allo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile si rinvia alla scheda di lettura relativa all'articolo 28.

## **Articolo 29-bis** **(Circolazione di veicoli immatricolati all'estero)**

L'**articolo 29-bis** introduce modifiche al codice della strada, in materia di **circolazione di veicoli immatricolati all'estero**. In particolare, si propone la modifica degli articoli 93 (concernente, tra l'altro, la carta di circolazione), 132 (sulla circolazione dei veicoli immatricolati all'estero) e 196 (inerente la solidarietà in caso di violazioni punibili con sanzione amministrativa pecuniaria) del nuovo codice della strada di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992.

L'articolo 93 del codice della strada ([decreto legislativo n. 285 del 1992](#)) reca disposizioni inerenti l'immatricolazione e l'obbligo del possesso della carta di circolazione per gli autoveicoli, i motoveicoli e i rimorchi. La novella in esame **vieta a chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni di circolare con un veicolo immatricolato all'estero** (nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 93), salvo quanto previsto per taluni casi di leasing, locazione o comodato (v. *infra*). Al solo fine di **condurre il veicolo oltre il confine**, l'intestatario dello stesso chiede all'ufficio competente della Motorizzazione Civile il rilascio di un **foglio di via e della relativa targa** (ai sensi dell'articolo 99 del codice), previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere che, successivamente, verranno restituiti dalla Motorizzazione Civile ai competenti uffici dello Stato estero che li ha rilasciati (nuovo comma 1-*quater*). Si applicano comunque le sanzioni previste dal comma 7-*bis* (previsto dalla novella in esame, v. *infra*).

I veicoli **concessi in leasing o in locazione senza conducente** da impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo devono essere dotati di un **documento dal quale risulti il titolo e la durata della disponibilità del veicolo**. Il documento deve essere custodito a bordo e sottoscritto dall'intestatario. Deve inoltre recare una data certa. Il possesso di tale documento è prescritto anche per il veicolo concesso **in comodato** a un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con impresa estera. La disciplina si applica, nel rispetto del codice doganale comunitario, alle imprese che **non abbiano stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva**. In mancanza del documento, la disponibilità del veicolo si considera in capo al **conducente** (nuovo comma 1-*ter*).

Sono quindi previste le **sanzioni** (nuovi commi 7-*bis* e 7-*ter*).

In caso di **violazione del divieto di circolazione** dei veicoli immatricolati all'estero, si applica (nuovo comma 7-*bis*) la **sanzione amministrativa** del

pagamento di una somma da 712 a 2.848 euro. Il documento di circolazione è trasmesso all'Ufficio Motorizzazione Civile competente per territorio dall'organo accertatore, il quale ordina l'immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio. Si applicano, in quanto compatibile, le previsioni dell'articolo 213 del codice (concernente la misura cautelare del sequestro e la sanzione accessoria della confisca amministrativa). Decorsi 180 giorni dalla data della violazione, se il veicolo non è stato immatricolato in Italia oppure non sia stato richiesto il foglio di via, si applica la **confisca amministrativa** di cui al medesimo articolo 213.

In caso di **violazione delle disposizioni su *leasing*, locazione e comodato**, si applica la **sanzione amministrativa** del pagamento di una somma da euro 250 a euro 1.000. Il verbale di contestazione dovrà prescrivere l'esibizione del documento previsto dal comma 1-*ter* (v. *supra*) **entro 30 giorni**. Il veicolo è sottoposto a fermo amministrativo ai sensi dell'articolo 214 del codice, le cui disposizioni si applicano in quanto compatibili. Il veicolo è riconsegnato (al conducente, al proprietario o al legittimo detentore, ovvero a persona delegata dal proprietario) dopo la presentazione del documento o, in ogni caso, decorsi 60 giorni dall'accertamento della violazione. Nei casi di mancata esibizione del documento, l'organo accertatore applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 712 a 3.558 euro (di cui all'articolo 94, comma 3, del codice), con decorrenza dei termini per la notificazione dal giorno successivo a quello stabilito per la presentazione dei documenti (nuovo comma 7-*ter*).

Riguardo agli **articoli 213 e 214** del codice della strada sopra richiamati si fa rinvio alla scheda relativa all'articolo 23-bis, introdotto durante l'esame presso il Senato.

L'articolo 132 del codice prevede che il veicolo immatricolato all'estero può circolare in Italia **per un anno**, sulla base del certificato di immatricolazione dello Stato di origine e soddisfatti gli adempimenti doganali nonché il versamento delle imposte relative alla compravendita di veicoli, ove applicabili. La **novella** in esame prevede che, decorso l'anno, **l'intestatario sia tenuto a chiedere il foglio di via e la targa** per il transito oltre i confini con le medesime modalità sopra descritte (v. sopra, articolo 93, comma 1-*quater*). In caso di violazione di tali disposizioni, si applicano le medesime **sanzioni** di cui all'articolo 93, comma 7-*bis*, fuori dei casi di *leasing*, locazione e comodato disciplinati dal comma 1-*ter* del medesimo articolo (si tratta, come sopra ricordato, di nuove disposizioni introdotte dall'articolo in esame). Il testo vigente dell'articolo 132 prevede l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 85 a euro 338 per la circolazione del veicolo immatricolato

all'estero per un periodo superiore all'anno nel territorio italiano.

L'articolo 196 del codice dispone, tra l'altro, che per le **violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria, risponde solidalmente:**

- il **locatario**, in caso di **locazione senza conducente** come disciplinata dall'art. 84 del codice della strada; tale disposizione, presente nel testo vigente, **viene mantenuta dalla novella in esame;**
- l'**intestatario del contrassegno di identificazione**, in caso di locazione senza conducente **dei ciclomotori**; tale disposizione, presente nel testo vigente, **viene implicitamente soppressa** dalla novella in esame.

L'articolo in commento reca l'introduzione, inoltre, degli ulteriori seguenti casi di responsabilità solidale (si tratta di disposizioni **introdotte** nell'articolo 196 del codice dalla novella in esame):

- l'**intestatario temporaneo del veicolo**, quando sia stata omessa la dichiarazione al Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici al fine dell'annotazione sulla carta di circolazione – da parte dell'avente causa - di atti da cui derivi una variazione dell'intestatario della carta di circolazione ovvero che comportino la disponibilità del veicolo, per un periodo superiore a trenta giorni, in favore di un soggetto diverso dall'intestatario stesso, (art. 94, comma 4-*bis*, del codice);
- la **persona residente in Italia** che ha, a qualunque titolo, **la disponibilità del veicolo** se non prova che la circolazione del veicolo stesso è **avvenuta contro la sua volontà**, nei casi indicati dall'articolo 93, commi 1-*bis* e 1-*ter*, e dall'articolo 132 (v, *supra*); tale disposizione, connessa alle altre modifiche proposte dall'emendamento in esame, è **introdotta** nell'articolo 196 dalla novella in esame.

## **Articolo 30** *(Modifiche al reato di invasione di terreni o edifici)*

L'**articolo 30** modifica la disciplina del reato di invasione di terreni o edifici di cui all'articolo 633 c.p. come segue:

- viene elevata la pena detentiva prevista per l'invasione arbitraria di terreni o edifici (dagli attuali "fino a due anni" a "da uno a tre anni");
- sono ridelineate le circostanze aggravanti: è prevista la pena della reclusione da due a quattro anni e la multa da euro 206 a euro 2064 nel caso in cui il fatto sia commesso da più di cinque persone ovvero da persona palesemente armata (viene meno la circostanza aggravante che ricorre quando il fatto è commesso da più di dieci persone, anche non armate). Nelle ipotesi aggravate è confermata la procedibilità d'ufficio;
- si interviene sulla nuova ipotesi aggravata introdotta dal decreto-legge, prevedendo che nel caso in cui l'invasione sia commessa da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.

L'articolo 633 c.p. sanziona con la pena della reclusione fino a due anni e con la multa da 103 a 1.032 euro la condotta di chi "invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto". Il reato è perseguibile a querela della persona offesa (comma primo).

Il secondo comma dell'articolo 633 c.p. contempla due circostanze aggravanti speciali, la cui presenza modifica il regime di procedibilità implicando la punibilità d'ufficio. La prima circostanza ricorre quando "il fatto è commesso da più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata; la seconda circostanza, invece, ricorre quando il fatto è commesso da più di dieci persone, anche senza armi. Trattandosi di norma a più fattispecie, il concorso di entrambe le circostanze (fatto commesso da più di dieci persone delle quali una palesemente armata), secondo la dottrina, non determinerebbe un doppio aumento di pena

E' opportuno inoltre ricordare che al delitto in questione è applicabile l'aggravante di cui all'articolo 71 del decreto legislativo n. 159 del 2011. Tale disposizione prevede un aumento da un terzo alla metà delle pene previste per una serie di reati, fra i quali anche il delitto di cui all'articolo 633 c.p. nel caso in cui "il fatto è commesso da persona sottoposta con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l'esecuzione"; la stessa disposizione del Codice antimafia, poi, oltre a ribadire che per tali reati "in ogni caso si procede d'ufficio", estende anche la possibilità dell'arresto fuori dei casi di flagranza.



L'articolo 30, nella formulazione originaria, del decreto-legge introduce un ulteriore comma all'articolo 633 c.p., il quale prevede che, nelle ipotesi aggravate di cui al secondo comma, nei confronti dei promotori e organizzatori dell'invasione, nonché di coloro che hanno compiuto il fatto armati si applica la pena della reclusione fino a quattro anni congiuntamente alla multa da 206 a 2.064 euro.

In proposito è opportuno rilevare che per la **configurabilità dell'aggravante** prevista dal secondo comma dell'art. 633, la giurisprudenza ritiene necessario che l'azione invasiva sia stata commessa collettivamente, da più persone concorrenti che agiscano riunite e siano presenti simultaneamente sul luogo del delitto per la sua consumazione (Cassazione, sez. II. Sentenza 26 giugno 2016, n. 43120). La disposizione del decreto-legge sembrerebbe escludere quindi dal proprio ambito di applicazione i promotori e organizzatori che pur avendo progettato l'invasione non vi hanno poi, materialmente, preso parte.

Per l'ammissibilità delle operazioni captative nell'ambito dei procedimenti relativi al reato di cui al nuovo terzo comma dell'articolo 633, c.p. si rinvia all'articolo 31 del decreto-legge.

Il Senato ha riformulato l'articolo in esame, riscrivendo l'articolo 633 c.p. come segue:

- modificando la pena detentiva prevista per l'"invasione arbitraria di terreni o edifici (dagli attuali "fino a due anni" a "da uno a tre anni");
- ridelineandone le circostanze aggravanti: è prevista la pena della reclusione da due a quattro anni e la multa da euro 206 a euro 2064 nel caso in cui il fatto sia commesso da più di cinque persone ovvero da persona palesemente armata (viene meno la circostanza aggravante che ricorre quando il fatto è commesso da più di dieci persone, anche non armate). Nelle ipotesi aggravate è confermata la procedibilità d'ufficio;
- intervenendo sulla nuova ipotesi aggravata introdotta dal decreto-legge, prevedendo che nel caso in cui l'invasione sia commessa da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.

## **Articolo 31** *(Ammissibilità delle intercettazioni in relazione al reato di invasione di terreni o edifici)*

L'**articolo 31** inserisce tra i reati in relazione ai quali possono essere disposte le **intercettazioni** anche la fattispecie aggravata del **delitto di invasione di terreni o edifici**.

Più nel dettaglio la disposizione (**comma 1**), come modificata dal Senato, inserisce nel catalogo di delitti di cui alla lettera *f-ter*) del comma 1 dell'articolo 266 c.p.p., relativo ai limiti di ammissibilità delle intercettazioni, il reato di cui al secondo comma dell'articolo 633 c.p. (*vedi articolo 30 del decreto- legge*).

L'articolo 266 c.p.p. individua analiticamente e tassativamente i casi in cui è ammessa la captazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche. Le intercettazioni, infatti possono essere disposte in relazione ai soli reati previsti dall'articolo 266 c.p.p., secondo un criterio prevalentemente quantitativo determinato dall'entità della pena edittale, che è prevista in misura minore per i delitti contro la P.A. La disposizione prevede poi una serie di reati, per i quali, in ragione della loro particolare caratteristica o gravità, rendono il mezzo di ricerca della prova in questione più utile (si pensi ai delitti concernenti le sostanze stupefacenti o psicotrope, armi o sostanze esplosive) o più idoneo (si pensi ai reati di usura o disturbo alle persone per mezzo del telefono).

In particolare la lettera *f-ter*) del comma 1 dell'articolo 266 c.p.p., prevede tra i reati per i quali è possibile ricorrere a tale strumento di indagine i delitti di:

- commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 c.p.);
- contraffazione, alterazione o uso di marchio segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni (art. 473 c.p.);
- introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (art. 474 c.p.);
- frode nell'esercizio del commercio (art. 515 c.p.);
- vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.)
- contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517-*quater* c.p.).

E' appena il caso di ricordare che altra condizione generale di ammissibilità delle intercettazioni è costituita dalla sussistenza (ex art. 267 c.p.p.) di gravi indizi di reato.

Il **comma 2** dell'articolo 31 reca la clausola di invarianza finanziaria.

In proposito la relazione tecnica rileva che la disposizione, finalizzata al contrasto del reato di invasione di edifici nelle forme più aggravate, ha carattere procedurale e i relativi adempimenti giudiziari - trattandosi peraltro di un reato riconducibile ad una casistica contenuta- potranno essere espletati con l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. La relazione sottolinea altresì come le spese per le intercettazioni presentino una dinamica di risparmio di spesa sul relativo capitolo 1363, iscritto nel bilancio del Ministero della giustizia- Dipartimento Affari di giustizia, per effetto delle modifiche normative introdotte in materia, determinate in particolare a seguito della revisione delle voci di listino delle prestazioni obbligatorie in attuazione della legge n. 103 del 2017, stabilita dal [decreto interministeriale 28 dicembre 2017](#).

## **Articolo 31-bis** *(Divieto di esecuzione degli arresti domiciliari in immobili occupati)*

L'**articolo 31-bis** esclude che la misura degli **arresti domiciliari** possa essere eseguita presso un **immobile occupato abusivamente**.

La disposizione inserisce un nuovo comma *1-ter* nell'articolo 284 c.p.p.

L'articolo 284 c.p.p. disciplina la misura cautelare personale coercitiva degli arresti domiciliari. Presupposto per la concessione degli arresti domiciliari è la disponibilità di un domicilio che sia idoneo.

In merito alla idoneità del domicilio, la Cassazione, con la sentenza n. 10425 del 2018, ha espressamente escluso che, nel concetto di inesistenza di uno dei luoghi ove scontare gli arresti domiciliari, possa rientrare anche l'eventuale inadeguatezza della abitazione sotto il profilo della regolarità dell'occupazione della medesima ovvero della regolarità edilizia.

Il nuovo comma *1-ter* - nel quadro dei più ampi interventi per il contrasto del fenomeno delle occupazioni abusive degli immobili - esclude, invece, che la misura cautelare degli arresti domiciliari possa essere eseguita presso un immobile occupato abusivamente.

In proposito si segnala come l'articolo nulla sembra prevedere con riguardo all'affine istituto della detenzione domiciliare di cui all'articolo *47-ter* dell'ordinamento penitenziario. Tale misura alternativa alla detenzione inframuraria consiste, a ben vedere, nella possibilità di scontare la pena nella propria abitazione o in un altro luogo di privata dimora.

Con riguardo alla formulazione dell'articolo sarebbe opportuno chiarire se nella nozione di "immobili occupati abusivamente" debbano essere ricompresi anche gli immobili in relazione ai quali il titolo che ne giustificava l'occupazione è in corso di risoluzione (ad esempio in forza dell'ordinanza di sfratto per morosità o per finita locazione). Più in generale è opportuno ricordare che il rapporto tra la convalida di sfratto e il provvedimento penale di detenzione domiciliare costituisce una questione particolarmente dibattuta anche a livello giurisprudenziale. In particolare è discusso se la presenza di un soggetto ristretto in detenzione domiciliare presso l'immobile oggetto di rilascio costituisca un ostacolo all'esecuzione del titolo esecutivo: l'orientamento prevalente ritiene che la presenza all'interno dell'immobile oggetto di rilascio di un soggetto sottoposto agli arresti domiciliari o in detenzione domiciliare non è idonea a precludere la prosecuzione dell'esecuzione per rilascio (in epoca risalente, Pret. Monza 30/07/1987 e più recentemente Trib. Napoli, XIV sez. civ., 30 marzo 2018).

Ciò chiarito, è però evidente, da un lato, l'impossibilità di esecuzione dell'ordinanza di sfratto poiché l'uscita dall'abitazione dove il detenuto è ristretto, sia pure in esecuzione di una statuizione civile, integrerebbe il reato di evasione; dall'altro è ovvia l'impossibilità per il giudice dell'esecuzione di influire sulle misure cautelari penali. Secondo l'orientamento prevalente sembrerebbero da escludere sia la possibilità di eseguire *sic et simpliciter* l'ordinanza di rilascio, sia la remissione al soggetto destinatario del provvedimento penale dell'onere di comunicare l'imminente esecuzione dello sfratto all'autorità giudiziaria competente. Secondo la giurisprudenza di merito al fine di non esporre il soggetto ristretto al rischio di commettere il reato di evasione e di garantire, comunque, il rilascio dell'immobile, dovrebbe essere attribuita - a fronte di opposizione alla liberazione da parte di soggetto gravato di misura cautelare o di detenzione - allo stesso ufficiale giudiziario l'obbligo di tempestiva comunicazione al P.M. della sopravvenuta indisponibilità dell'alloggio eletto luogo di esecuzione della misura restrittiva. Al PM spetterà quindi proporre istanza di revoca e/o modifica della misura della detenzione domiciliare, stante l'impossibilità di fruire del domicilio inizialmente indicato.

### **Articolo 31-ter** **(Occupazioni arbitrarie di immobili)**

L'articolo **31-ter** reca previsioni relative all'attività dell'Amministrazione dell'interno innanzi ad occupazioni arbitrarie di immobili.

In particolare disciplina una procedimentalizzazione di tale attività e dispone la **liquidazione al proprietario** (o titolare di diritto reale di godimento sull'immobile) **di un'indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene**, secondo alcuni criteri equitativi.

Ove il procedimento sia rispettato, l'Amministrazione dell'interno è esentata dalla responsabilità civile e amministrativa per la mancata esecuzione di provvedimenti di rilascio di immobili abusivamente occupati.

Tale novero di disposizioni riscrive quanto previsto dal decreto legislativo n. 14 del 2017 (recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città) all'articolo 11 (disposizioni urgenti in materia di **occupazioni arbitrarie di immobili**), come convertito in legge.

Lì si era posto un duplice ordine di previsioni (innanzi ad un fenomeno riconosciuto come fonte di tensioni sociali e di situazioni di illegalità, specie nelle grandi città: nel solo territorio di Roma Capitale - esponeva la relazione al disegno di legge di conversione - vi sono più di 100 immobili abusivamente occupati).

Da un lato, si era venuti a riconoscere al Prefetto il potere di eseguire le sentenze di sgombero con ponderazione di criteri quali la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale, i possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, i diritti dei soggetti proprietari degli immobili, i livelli assistenziali che devono essere in ogni caso garantiti agli aventi diritto dagli enti territoriali.

Dall'altro, si era previsto che nel caso in cui il giudice amministrativo annulli un eventuale provvedimento di rinvio o di diniego dello sgombero da parte del Prefetto, l'unico risarcimento riconosciuto al proprietario dell'immobile occupato consista nella emissione di un nuovo provvedimento volto ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile.

Tale disciplina è rivisitata dal presente articolo che sostituisce i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 14 del 2017. La riscrittura di tali commi è effettuata dal **comma 1** dell'articolo in commento. Per comodità espositiva, si evidenzia di seguito la numerazione dei commi che esso introduce nell'articolo 11 del decreto legislativo n. 14 citato.

Per il primo profilo - azione del prefetto e sua relazione con l'autorità giudiziaria - si viene ad attribuire al **prefetto** il compito di emanare **direttive** per la **prevenzione delle occupazioni arbitrarie di immobili**. Così il **comma 1**.

Ai fini dell'emanazione di queste direttive, il prefetto acquisisce il parere del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (di cui all'articolo 20 della legge n. 121 del 1981), in seduta allargata ai rappresentanti della Regione.

Il prefetto è qui riguardato come **autorità provinciale di pubblica sicurezza** (ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 121 del 1981: egli ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia; assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti; dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività; trasmette al Ministro dell'interno relazioni su tali attività delle Forze di polizia).

Il comma 1 ricordato concerne la prevenzione.

I commi successivi riguardano invece l'**esecuzione** del rilascio degli immobili arbitrariamente occupati.

Allorché sia richiesto l'intervento della forza pubblica per l'esecuzione di un provvedimento di rilascio di immobili occupati arbitrariamente da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, il prefetto:

- ✓ deve essere informato con comunicazione dell'autorità od organo esecutori (**comma 2**);
- ✓ convoca il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, onde emanare direttive sul concorso delle diverse componenti della forza pubblica nell'esecuzione del provvedimento (**comma 3**);
- ✓ comunica tempestivamente l'intervenuta esecuzione all'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di rilascio (ancora il comma 3);
- ✓ istituisce una **cabina di regia**, composta (senza compensi di sorta) da rappresentanti della prefettura, degli enti territoriali, degli enti competenti in materia di edilizia pubblica. Tale cabine di regia - che dispone di novanta giorni di tempo per svolgere la sua attività - è istituita dal prefetto qualora egli ritenga necessario un **piano delle misure emergenziali per la tutela dei soggetti in situazione di fragilità** che non siano in grado di reperire una situazione alloggiativa (**comma 3.1**);

- ✓ riferisce all'autorità giudiziaria gli esiti dell'attività svolta dalla cabina di regia ed **indica i tempi di esecuzione del provvedimento di rilascio o le ragioni che ne rendano necessario il differimento** - informazione questa di cui tiene conto l'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione, la quale indi "adotta i provvedimenti necessari" (**comma 3.2**); il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio non può eccedere un anno di tempo (**comma 3.3**);
- ✓ liquida al proprietario (o al titolare di altro diritto reale di godimento sull'immobile) un'**indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, secondo criteri equitativi** che tengano conto di alcune condizioni (stato dell'immobile; sua destinazione; durata dell'occupazione; eventuale fatto colposo del proprietario nel non avere impedito l'occupazione) (il già ricordato **comma 3.2**).

Ancora il comma 3.2 si sofferma sull'indennità ivi prevista, riguardo alla sua titolarità, in ordine a:

- ✓ la sua decorrenza (dalla scadenza dei novanta giorni a disposizione della cabina di regia);
- ✓ un suo presupposto (non aver causato l'occupazione abusiva o concorso con dolo o colpa grave);
- ✓ la ricorribilità del provvedimento di liquidazione dell'indennità innanzi all'autorità giudiziaria (tribunale del luogo in cui si trovi l'immobile), nel termine - a pena di inammissibilità - di trenta giorni dalla sua comunicazione;
- ✓ conseguente giudizio innanzi all'autorità giudiziaria, con applicazione dell'articolo 737 e seguenti del codice di procedura civile e decisione del tribunale (del quale non può far parte il giudice che ha emesso il provvedimento di liquidazione) in composizione monocratica.

Ai fini della corresponsione dell'indennità sopra ricordata, è istituito - dal **comma 3.4** - un apposito **Fondo**, con dotazione iniziale di 2 milioni di euro dal 2018. Esso è alimentato attingendo alle entrate che rimangano acquisite all'erario, a valere sul contributo sui premi assicurativi raccolti nel territorio dello Stato nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, che sono previsti (dall'articolo 18, comma 1, lettera *a*) della legge n. 44 del 1999) alimentare il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive.

È altresì autorizzato l'utilizzo di risorse provenienti dal Fondo unico di giustizia, nel quale confluiscono somme o proventi di beni, sequestrati nell'ambito di taluni procedimenti penali o di applicazione di misure di prevenzione (indicati dall'articolo 61, comma 23 del decreto-legge n. 112 del 2008).



Il **comma 3.5** dispone per il caso in cui al prefetto sia richiesto l'ausilio della forza pubblica **per l'esecuzione di una pluralità di ordinanze** di rilascio degli immobili occupati, da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblici.

Si prevede che il prefetto convochi il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (allargato ai rappresentanti della Regione) per la predisposizione del **programma degli interventi**.

Tale programma è approntato **secondo criteri di priorità** che tengano conto: della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati; dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica; dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili; dei livelli assistenziali che devono essere garantiti agli aventi diritto dagli enti territoriali.

Il programma degli interventi è comunicato all'autorità giudiziaria che ha adottato le ordinanze di rilascio nonché ai soggetti proprietari.

Il termine di novanta giorni - previsto per l'attività della cabina di regia - inizia a decorrere, per ciascun intervento, dalla data individuata in base al programma degli interventi.

Il programma - prevede il **comma 3.6** - è **impugnabile**, innanzi al giudice amministrativo, il quale decide con rito abbreviato (ex articolo 119 del decreto legislativo n. 104 del 2010).

Salvi i casi di dolo o colpa grave, l'annullamento può dar luogo esclusivamente al risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per l'Amministrazione di disporre gli interventi necessari per la cessazione della occupazione arbitraria.

Esaurita la sintesi dei commi introdotti dal **comma 1** di questo articolo entro l'articolo 11 del decreto legislativo n. 14 del 2017, può riprendersi l'esposizione dell'articolo del decreto-legge.

Il suo **comma 2** dispone che il rispetto delle procedure sopra indicate, circa la 'gestione' delle situazioni innescate da occupazioni arbitrarie di immobili, **esonera il Ministero dell'interno** ed i suoi organi periferici **dalla responsabilità civile e amministrativa per la mancata esecuzione di provvedimenti di rilascio** di immobili abusivamente occupati.

Questo, **a condizione che** la mancata esecuzione sia dipesa dalla impossibilità di individuare le misure emergenziali necessarie per i soggetti in situazione di fragilità non in grado di reperire un alloggio, o sia dipesa dalla necessità di assicurare la salvaguardia della incolumità pubblica e privata.

Ove ricorra una condizione siffatta, è dovuta l'indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, sopra ricordata.

Il **comma 3** prevede che la nuova disciplina prevista dall'articolo 11 (come modificato dalle disposizioni innanzi sunteggiate) si applichino anche alle **controversie** "per le quali non sia intervenuta sentenza" alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge.

L'attenzione sulla problematica affrontata dall'articolo è stata ridestata recentemente, nel luglio 2018, in occasione della sentenza del Tribunale di Roma, II Sez. civile (n. 13719 del 2018), che ha condannato lo Stato italiano e il Ministero dell'interno in solido a pagare "immediatamente", a titolo di risarcimento del danno, la somma di 28 milioni di euro al proprietario di un immobile occupato abusivamente da nove anni (l'ex salumificio Fiorucci a Roma in via Prenestina, occupato dal 2009 e oggi sede del museo dell'Altro e dell'Altrove).

Quanto al diritto di proprietà, il danno risarcibile è stato determinato da quella sentenza dall'oggettiva impossibilità di disporre del bene e commisurato al valore locativo del bene stesso. Quanto al diritto di iniziativa economica, è stato determinato dall'impossibilità di concludere positivamente l'investimento programmato e commisurato al profitto non introitato.

La responsabilità dell'autorità pubblica è stata individuata dal giudice nella "mancata prevenzione dell'occupazione" e nella "sua mancata repressione (sgombero)". Dunque, una omissione dell'attività dell'autorità amministrativa viene considerata presupposto di un risarcimento.

L'occupazione abusiva di un intero compendio immobiliare – si legge nella sentenza – "non lede i soli interessi della parte proprietaria ma lede anche il generale interesse dei consociati alla convivenza ordinata e pacifica e assume un'inequivoca valenza eversiva". E "se l'esecuzione degli sgomberi forzati può nell'immediato provocare disordine e turbamenti dell'ordine pubblico, la tolleranza delle occupazioni abusive, al contrario, può determinare situazioni di pericolo meno evidenti ma decisamente più gravi nel medio e nel lungo periodo. Tollerare simili occupazioni abusive, conclude la sentenza, può consentire il formarsi di 'zone franche' utili per ogni genere di traffico illecito".

Contezza di tale pronuncia è nella circolare del Ministero dell'interno del 1° settembre 2018, recante alcuni indirizzi in materia di occupazione arbitraria di immobili.

## Articolo 32

### *(Disposizioni per la riorganizzazione dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno)*

L'articolo 32 dispone la **riduzione di 29 posti di livello dirigenziale generale** del **Ministero dell'interno** in ottemperanza alle prescrizioni previste dal decreto-legge n. 95/2012 (c.d. decreto *spending review*) al fine di garantire gli obiettivi complessivi di economicità e di **revisione della spesa** previsti dalla legislazione vigente. Sono stabilite le conseguenti modifiche all'assetto organizzativo del Ministero ed è prevista l'adozione di un nuovo regolamento di organizzazione **entro il 31 dicembre 2018**. L'adozione di tale regolamento si rende necessaria per rendere effettivo quanto previsto dal DPCM 22 maggio 2015, la cui efficacia continua a rimanere sospesa in attesa dell'adozione del provvedimento di riorganizzazione.

La disposizione in esame prevede – al **comma 1** - l'applicazione della **riduzione del 20 per cento** stabilita dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 95/2012 nella misura pari a **29 posti** di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno.

Tale riduzione è disposta nell'ambito dei processi di riduzione organizzativa e al fine di garantire gli obiettivi complessivi di economicità e di revisione della spesa previsti dalla legislazione vigente.

La diminuzione di 29 posti di livello dirigenziale generale è così articolata:

- riduzione di **8 posti** di livello dirigenziale generale assegnati ai prefetti nell'ambito degli **Uffici centrali del Ministero** dell'interno previsti dal regolamento di organizzazione (DPR 7 settembre 2001, n. 398), con conseguente rideterminazione della dotazione organica dei prefetti di cui alla Tabella 1 allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 maggio 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'8 settembre 2015, n. 217, emanato in attuazione del citato D.L. 95/2012.

Tale [tabella](#) determina le dotazioni organiche del personale appartenente alla carriera prefettizia, alle qualifiche dirigenziali di prima e di seconda fascia dell'Area I comparto Ministeri, nonché del personale delle aree prima, seconda e terza del Ministero dell'interno. In particolare in riferimento alle dotazioni della carriera prefettizia e dei dirigenti di I e II fascia assegnati al ministero dell'interno la citata tabella dispone quanto segue:

Carriera Prefettizia	
<b>Prefetto (il provvedimento prevede una riduzione della sola dotazione dei prefetti sono fatte salve le dotazione degli altri ruoli.)</b>	118
<b>Vice prefetto</b>	700
<b>Vice prefetto Aggiunto</b>	572
Totale	<b>1390</b>
Dirigenti Ministero Interno	
<b>Dirigenti I Fascia</b>	4
<b>Dirigenti II Fascia</b>	197
Totale	<b>201</b>
Aree	
<b>Terza Area</b>	8.356
<b>Seconda Area</b>	10.883
<b>Prima Area</b>	1.310
Totale	<b>20.549</b>

La relazione illustrativa evidenzia che ai fini del computo degli otto posti si terrà conto della soppressione della Direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato del Dipartimento della Pubblica sicurezza già previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2018, in corso di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, che riscrivendo taluni assetti organizzativi nell'ambito del Dipartimento della Pubblica sicurezza, ha anticipato, limitatamente alla suddetta struttura di livello dirigenziale generale, il più complessivo processo di riorganizzazione cui il Ministero dell'interno dovrà provvedere **entro il 31 dicembre 2018**, ai sensi dell'art. 12, comma 1-*bis*, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13.

- la soppressione di **21 posti di prefetto collocati a disposizione** per specifiche esigenze in base alla normativa vigente. A tal fine sono modificate alcune disposizioni, senza che siano modificati i casi in cui un prefetto può essere collocato a disposizione si riduce il numero di casi in cui si è possibile ricorrere all'istituto, in particolare:
  - si limitano a **2** (invece di 9) i prefetti che previa deliberazione del Consiglio dei ministri, possono essere collocati a disposizione del Ministero dell'interno, quando sia richiesto dall'interesse del servizio. (Art 237 DPR 3/1957 Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.)
  - si riduce al **5%** in luogo del 15% il limite massimo di prefetti in relazione alla dotazione organica (circa 6 prefetti in luogo di circa 18) che su proposta del ministero dell'interno possono essere

collocati a disposizione per le esigenze connesse alla **lotta alla criminalità organizzata** (art. 3-bis D. L. 345/1991);

- si riduce all'**1%** in luogo del 3% il limite massimo di prefetti in relazione alla dotazione organica (circa un prefetto in luogo di circa 4) che con decreto del ministero dell'interno su proposta del Capo del Dipartimento delle Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie del Ministero dell'interno possono essere collocati in disponibilità per l'espletamento degli incarichi di gestione commissariale straordinaria, nonché per specifici incarichi connessi a particolari esigenze di servizio o a situazioni di emergenza. In questo caso lo stato di disponibilità può essere previsto per un periodo non superiore al triennio, prorogabile con provvedimento motivato per un periodo non superiore ad un anno. (art. 12 comma 2-bis, D. Lgs 139/2000)

L'organizzazione del Ministero dell'interno a livello centrale, con particolare riferimento agli Uffici di livello dirigenziale generale, è contenuta nel DPR n. 398/2001 e successive modificazioni e integrazioni.

Tale Amministrazione è composta da n. 5 Dipartimenti, istituiti dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, i quali si articolano in Uffici di livello dirigenziale generale affidati a prefetti o a dirigenti dell'Area 1 di prima fascia.

Le **cinque strutture di primo livello** in cui è articolato il Ministero dell'interno sono:

- a) Dipartimento per gli affari interni e territoriali;
- b) Dipartimento della pubblica sicurezza;
- c) Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- d) Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile;
- e) Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Sempre a livello centrale, con il DPR 21 marzo 2002, n. 98 sono stati individuati gli **Uffici di diretta collaborazione** del Ministro.

Per ciò che concerne il calcolo degli Uffici dirigenziali di livello generale, relativi sia alla carriera prefettizia che alla dirigenza contrattualizzata di I° fascia, così come previsto dall'art. 2, comma 1, lett. a) del DL 95/2012, è stata individuata quale base di computo, sul quale applicare il taglio del 20%, il **numero di 147 unità**, cui corrispondono altrettanti uffici di livello dirigenziale generale.

La **relazione tecnica** afferma che la riduzione di 29 Uffici di livello dirigenziale generale, proposta dall'articolo in esame graverà, in termini di contrazione, solamente sul personale dirigenziale di livello generale

appartenente alla carriera prefettizia, e non su quello dei dirigenti dell'Area I, anche in relazione del loro esiguo numero.

La relazione tecnica evidenzia inoltre come la riduzione del 20% dei posti di Prefetto, comporterà una riduzione di spesa di € 5.954.385,22 sulla spesa complessiva dei posti in organico pari a € 32.498.166,12.

Viene specificato (**comma 2**) che restano ferme le dotazioni organiche dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti, del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali di prima e di seconda fascia, nonché del personale non dirigenziale appartenente alle aree prima, seconda e terza dell'Amministrazione civile dell'Interno di cui alla Tabella 1 allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 maggio 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'8 settembre 2015, n. 217.

Il **comma 3** modifica l'articolo 42, comma 1, della legge 1° aprile 1981, n. 121, le parole: "di 17 posti" sono sostituite dalle parole: "di 14 posti".

Tale comma prevede la riduzione a 14 (invece che 17) il numero massimo posti da prefetto da coprire attraverso nomina e inquadramento riservati ai dirigenti della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia.

Il **comma 4** prevede che al Ministero (*rectius* Ministro) dell'interno spetti l'adozione, entro il 31 dicembre 2018 del **regolamento di organizzazione** che dia seguito alle previsioni dei commi precedenti come già previsto dal citato art. 12, comma 1-bis, primo periodo, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46.

Entro il medesimo termine si provvede a dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 11, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, con conseguente riassorbimento, entro il biennio successivo, degli effetti derivanti dalle riduzioni di cui ai commi 1 e 2.

Nello specifico, nel caso in cui a seguito del processo di riduzione siano presenti aree funzionali in soprannumero rispetto alla nuova pianta organica si prevede la possibilità di attingere da esse la copertura di eventuali posti vacanti in altre aree funzionali. L'esame e l'eventuale riassegnazione è effettuato in esame congiunto con le organizzazioni sindacali.

**Articolo 32-bis**

*(Nucleo per la composizione delle Commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti mafiosi)*

L'**articolo 32-bis** istituisce, presso il Ministero dell'interno, un **nucleo** composto di personale della carriera prefettizia, cui attingere per la composizione della **commissione straordinaria per la gestione degli enti locali** prevista dall'ordinamento allorché intervenga lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale per **infiltrazione** o condizionamento di tipo **mafioso**.

Prevede l'**istituzione**, presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno, di un **nucleo per la gestione degli "enti sciolti"** per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare.

Al nucleo, composto da personale della carriera prefettizia, è assegnato un contingente di **personale** fino a **50 unità** (10 con qualifica di prefetto, 40 con qualifica di viceprefetto).

Al nucleo si attinge per la **composizione della commissione straordinaria per la gestione dell'ente** una volta intervenuto lo scioglimento.

Lo scioglimento è disposto allorché emergano – come prevede l'articolo 143 del Testo unico degli enti locali, decreto legislativo n. 267 del 2000 - elementi concreti, univoci e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori locali, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica).

Ai sensi dell'articolo 144 del citato Testo unico, infatti, il decreto di scioglimento procede altresì alla nomina di una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, "composta di tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza". La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

La disposizione in esame prevede che i componenti della commissione straordinaria siano individuati "nell'ambito" del nucleo. Non sembrerebbe con ciò modificata anche la previsione dell'articolo 144 del Testo unico, secondo la quale a comporre la commissione straordinaria possono essere anche soggetti altri rispetto all'Amministrazione dell'interno.

L'assegnazione al nucleo non determina l'attribuzione di compensi di sorta. Le unità di personale assegnate al nucleo possono essere collocate in disponibilità, per l'esercizio a tempo pieno e in via esclusiva delle attività commissariali, se l'Amministrazione ne ravvisi l'urgenza.

Modalità e criteri dell'assegnazione sono da determinarsi con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare, in conformità dell'ordinamento del rapporto d'impiego del personale della carriera prefettizia (quale disciplinato dal decreto legislativo n. 139 del 2000).



**Articolo 32-ter**  
*(Presidente della Commissione per la progressione in carriera del personale della carriera prefettizia)*

L'**articolo 32-ter** interviene sui requisiti previsti dalla legge per la nomina del **Presidente della Commissione per la progressione di carriera del personale della carriera prefettizia**, eliminando l'obbligo che la scelta sia effettuata tra prefetti preposti alle attività di controllo e valutazione interni nelle pubbliche amministrazioni.

La disposizione modifica in particolare l'articolo 17, comma 1, del D.Lgs. 139 del 2000 (che ha riformato la carriera prefettizia), ai sensi del quale è istituita la **Commissione per la progressione in carriera** con decreto del Ministro dell'interno.

Tale Commissione è presieduta da un prefetto che, in base alla legge, deve essere scelto tra quelli preposti alle attività di controllo e valutazione di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e composta da tre viceprefetti, due in servizio presso gli uffici territoriali del governo ed uno presso gli uffici centrali, scelti secondo il criterio della rotazione.

Con la modifica proposta, lasciando inalterata la composizione, non si richiede più che il presidente venga scelto tra prefetti preposti ad attività di controllo interno, ma unicamente che il presidente sia un prefetto. Come evidenziato nella relazione tecnica, tale modifica si rende necessaria per garantire la piena operatività della Commissione in seguito alla nuova disciplina degli organi di controllo interno delle p.a. (denominati Organismi indipendenti di valutazione della performance – OIV), in base alla quale i componenti degli OIV non possono essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione interessata.

In proposito, si ricorda che la **disciplina dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni**, come descritti dal D.Lgs. 286/1999, è stata profondamente innovata con il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha disciplinato il ciclo della performance. Con la riforma i servizi di controllo interno di cui al D.Lgs. 286/1999 sono stati sostituiti dagli Organismi indipendenti di valutazione della performance (OIV). Per effetto delle successive modifiche, introdotte dapprima con D.P.R. 105 del 2016 e successivamente con D.Lgs. n. 74 del 2017, l'OIV è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti e si attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la definizione dei criteri sulla base dei quali, le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica,

nonché i casi in cui sono istituiti organismi in forma associata tra più amministrazioni. È inoltre introdotto il divieto per le amministrazioni di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV.

### **Articolo 32-quater** **(Disposizioni in materia di tecnologia 5G)**

L'**articolo 32-quater** interviene in materia di **tecnologia 5G** prevedendo che in caso di mancata liberazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre gli ispettorati territoriali del Ministero dello sviluppo economico possano procedere alla **disattivazione coattiva degli impianti**, richiedendo a tal fine al Prefetto l'ausilio della forza pubblica.

La disposizione modifica il comma 1036 del comma 1 della legge n. 205 del 2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Tale disposizione, nella sua formulazione vigente, prevede - al primo periodo- che, in caso di mancata liberazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre entro le scadenze stabilite dalla tabella di marcia nazionale e delle bande di spettro 3,6-3,8 GHz e 26,5-27,5 GHz entro il termine di cui al comma 1029 (1 dicembre 2018), gli Ispettorati territoriali del Ministero dello sviluppo economico procedono alla disattivazione coattiva degli impianti, avvalendosi degli organi della polizia postale e delle comunicazioni.

Il nuovo articolo 32-quater modifica il comma in questione prevedendo che nel procedere alla **disattivazione coattiva** degli impianti gli ispettorati territoriali debbano non più avvalersi della polizia postale, ma richiedere al prefetto l'ausilio della forza pubblica.

La **tecnologia 5 G** è così denominata in quanto costituisce la 5a generazione di tecnologia progettata per la generazione mobile. Oltre a consentire di trasmettere dati ad una velocità finora sconosciuta, la tecnologia dovrebbe essere caratterizzata da più ampia disponibilità e *performance* stabilmente migliori.

In materia di transizione verso il 5G la Commissione europea ha adottato la Comunicazione "Il 5G per l'Europa: un piano d'azione" il 14 settembre 2015; il 17 maggio 2017, poi, è stata adottata la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 2017/899.

La **Comunicazione della Commissione europea "Il 5G per l'Europa: un piano d'azione"** ([COM\(2016\)588](#)) prevede una serie di azioni mirate volte al **dispiegamento tempestivo e coordinato in Europa delle reti 5G**, la nuova generazione di tecnologia di rete che dovrebbe offrire connessioni dati a velocità di molto superiore ai 10 Gigabit al secondo, tempi di latenza inferiori a 5 millisecondi e capacità di sfruttare tutte le risorse senza fili disponibili (dal Wi-Fi

al 4G). Il Piano d'azione mira ad abbattere le differenze esistenti tra i vari Stati membri negli standard 5G e a promuovere un adeguato coordinamento tra gli approcci nazionali attraverso un partenariato tra la Commissione europea, gli Stati membri e l'industria. Si ricorda che tale partenariato (5G-Infrastructure-PPP) è stato lanciato nel 2013 ed è uno dei partenariati pubblico-privato cofinanziati dalla Commissione Ue nell'ambito del programma Horizon 2020 per il campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

Il Piano d'azione è basato sui seguenti elementi chiave:

1. allineamento delle tabelle di marcia e delle priorità per il dispiegamento coordinato delle reti 5G per una loro rapida introduzione **entro il 2018** e per una progressiva introduzione su larga scala **entro il 2020**;
2. messa a disposizione di bande di spettro provvisorie per il 5G in vista della conferenza mondiale sulle radiocomunicazioni del **2019** (WCR-19), con l'intento di giungere alle **bande superiori ai 6 GHz** specifiche per il 5G;
3. dispiegamento iniziale nelle aree urbane e lungo i principali assi di trasporto;
4. promozione di test multipartecipativi paneuropei volti a trasformare l'innovazione tecnologica in soluzioni aziendali in piena regola;
5. attuazione di **un fondo di capitale di rischio** a sostegno dell'innovazione;
6. collaborazione tra i principali attori al fine di giungere a **standard globali**.

In tale ambito il Piano prevede 8 azioni:

1. la Commissione europea collaborerà con gli Stati membri e con l'industria per stabilire un **calendario comune** su base volontaria con i seguenti obiettivi: promuovere sperimentazioni preliminari a partire dal **2017**, e sperimentazioni precommerciali con una dimensione transfrontaliera a partire dal **2018**; incoraggiare gli Stati membri a sviluppare tabelle di marcia nazionali per il **dispiegamento del 5G entro la fine del 2017**; garantire che ogni Stato membro designi una città principale come **"abilitata al 5G" entro la fine del 2020** e che **entro il 2025 tutte le aree urbane e i principali assi di trasporto** abbiano una **copertura 5G ininterrotta**;
2. la Commissione collaborerà con gli Stati membri per stilare un elenco provvisorio di **bande di spettro pioniere entro la fine del 2016** per il lancio iniziale dei servizi 5G;
3. la Commissione collaborerà con gli Stati membri per concordare **entro la fine del 2017 l'armonizzazione delle bande di frequenza** per il dispiegamento iniziale delle reti 5G in Europa e per lavorare ad un **approccio raccomandato per l'autorizzazione delle bande di spettro 5G specifiche al di sopra dei 6 GHz**;
4. nell'ambito dell'elaborazione delle tabelle di marcia nazionali sul 5G, la Commissione collaborerà con gli Stati membri e l'industria per: stabilire **obiettivi per il monitoraggio del progresso** nel dispiegamento delle celle e della fibra, per raggiungere l'obiettivo di una copertura 5G ininterrotta entro il 2025 in almeno tutte le aree urbane e in tutti i principali assi di trasporto terrestre; **individuare le migliori prassi** immediatamente realizzabili;

5. la Commissione europea invita gli Stati membri ad impegnarsi per garantire la disponibilità delle **norme globali iniziali sul 5G entro la fine del 2019**; per promuovere un **approccio olistico** alla normazione; per istituire **partenariati intersettoriali, entro la fine del 2017**; per sostenere la definizione di norme supportate da prove sperimentali da parte di utenti industriali;
6. la Commissione europea invita l'industria a **pianificare esperimenti tecnologici** già nel 2017 e a presentare entro marzo 2017 le tabelle di marcia dettagliate per l'attuazione di **sperimentazioni precommerciali**;
7. la Commissione incoraggia gli Stati membri a valutare l'utilizzo delle reti 5G per i servizi di comunicazione utilizzati per l'**ordine pubblico e la sicurezza**;
8. la Commissione europea collaborerà con l'industria e il gruppo BEI ad uno strumento di **finanziamento basato sul capitale di rischio**, la cui fattibilità sarà valutata entro la fine di marzo 2017, tenendo conto delle possibilità di incrementare i finanziamenti privati aggiungendo varie fonti di finanziamento pubblico, in particolare a titolo del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e altri strumenti finanziari dell'UE.

La **Decisione (UE) 2017/899** del Parlamento europeo e del Consiglio prevede che **entro il 30 giugno 2020** gli Stati membri autorizzino l'uso della banda di frequenza 694-790 MHz ("dei 700 MHz"). A tal fine essi dovranno concludere i necessari accordi di coordinamento transfrontaliero delle frequenze **entro il 31 dicembre 2017**. Tale autorizzazione può essere ritardata per un periodo massimo di **due anni** qualora sussistano uno o più motivi, espressamente enunciati dalla decisione, che dovranno essere debitamente motivati (problemi di coordinamento transfrontaliero irrisolti; necessità e complessità di assicurare la migrazione tecnica di un'ampia fetta di popolazione verso standard di trasmissione avanzati; costi della transizione superiori ai ricavi generati dalle procedure di aggiudicazione; forza maggiore). In questo caso ne dovranno essere informati la Commissione europea e gli altri Stati membri (articolo 1).

Al momento della concessione dei diritti d'uso nella banda larga di frequenza dei 700 MHz, gli Stati membri autorizzano il trasferimento o l'affitto di tali diritti secondo procedure aperte e trasparenti e nel rispetto del diritto dell'Ue (articolo 2).

Inoltre, nell'autorizzare l'uso della banda dei 700 MHz o nel modificare i diritti d'uso esistenti per tale banda, essi dovranno tenere conto della necessità di conseguire specifici obiettivi di velocità e di qualità (almeno 30 Mbps entro il 2020 per tutti cittadini, come previsto dalla [Decisione n. 243/2012/UE](#) all'articolo 6, comma 1), tra cui la copertura nelle zone prioritarie nazionali predeterminate e nei principali assi di trasporto terrestre. A tal fine è prevista la possibilità di imporre condizioni ai diritti d'uso (articolo 3).

La banda di frequenza 470-694 MHz ("al di sotto dei 700 MHz") sarà invece disponibile **almeno fino al 2030** per la fornitura terrestre di servizi di trasmissione, **tra cui i servizi televisivi liberamente accessibili**, e per l'uso di apparecchiature audio senza fili per la realizzazione di programmi ed eventi speciali (PMSE) o per e altri usi che siano compatibili con esigenze nazionali di

trasmissione e che non causino interferenze dannose alla fornitura terrestre dei servizi di trasmissione negli Stati limitrofi (articolo 4).

I piani e i calendari nazionali ("tabelle di marcia nazionali") dovranno essere elaborati, previa consultazione con i portatori di interesse, e resi pubblici non appena possibile e in ogni caso entro e non oltre il **30 giugno 2018**. Le tabelle di marcia dovranno includere anche eventuali misure di sostegno volte a limitare l'impatto della transizione sul pubblico e sulle apparecchiature PMSE senza fili (articolo 5).

La decisione prevede poi la possibilità per gli Stati membri di garantire una forma di compensazione per il costo diretto della migrazione o della riassegnazione dell'uso dello spettro, soprattutto per quello a carico degli utenti finali (articolo 6).

La Commissione europea riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio sugli sviluppi relativi all'uso della banda di frequenza al di sotto dei 700 MHz (articolo 7).

**Articolo 32-quinquies**  
**(Riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione)**

L'**articolo 32-quinquies** novella le disposizioni concernenti il **Servizio Centrale di Protezione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia** di cui all'articolo 14 del decreto-legge n. 8 del 1991.

Il Servizio Centrale di Protezione è la struttura interforze deputata all'attuazione e alla specificazione delle modalità esecutive del programma speciale di protezione deliberato dalla Commissione centrale del Ministero dell'interno. Istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza (con decreto del Ministro dell'interno, che ne stabilisce la dotazione di personale e di mezzi, anche in deroga alle norme vigenti) il Servizio provvede sostanzialmente alla tutela, all'assistenza e a tutte le esigenze di vita delle persone beneficiarie della protezione. Il Servizio è articolato in due *sezioni*, dotate ciascuna di personale e di strutture differenti e autonome, aventi competenza l'una sui collaboratori di giustizia e l'altra sui testimoni di giustizia. Sul territorio nazionale il Servizio di protezione è articolato in 19 nuclei periferici (i cd. NOP, nuclei operativi di protezione).

Con la novella in esame si intende aggiornare la denominazione del Ministro dell'economia e delle finanze e si prevede l'articolazione del Servizio in due **strutture divisionali** (non più "sezioni") per la "trattazione separata" delle posizioni, rispettivamente, dei collaboratori e dei testimoni.

All'attuazione delle disposizioni del medesimo articolo 14 del decreto-legge n. 44 del 1991, si provvede nel limite delle risorse - umane, finanziarie e strumentali - previste a legislazione vigente (così prevede un nuovo comma **ivi inserito dalla novella in esame**).

Per una descrizione della struttura e dei compiti del Servizio Centrale di Protezione si veda la "Relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione per coloro che collaborano con la giustizia" ([Doc. XCI, n. 8](#) della XVII legislatura). Secondo quanto esposto da tale Relazione, le "Divisioni" operative II e III, rispettivamente competenti per i testimoni e i collaboratori di giustizia, sono "a loro volta suddivise in "Sezioni" in relazione all'area geografica o criminale di provenienza delle persone protette [...] e curano una serie di attività che, affiancandosi a quelle svolte dai Nuclei Operativi periferici, assicurano l'applicazione del piano provvisorio e del programma speciale di protezione deliberati in favore dei soggetti tutelati e dei loro familiari".

**Articolo 32-sexies**  
*(Centro alti studi del Ministero dell'interno)*

L'articolo 32-sexies istituisce un **Centro alti studi del Ministero dell'interno** per la valorizzazione della cultura istituzionale e professionale del personale dell'Amministrazione civile dell'interno.

Si prevede che esso operi presso la Sede didattico-residenziale afferente al Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'interno.

La esistente Sede didattico-residenziale (sita in Roma, a via Veientana) opera la formazione del personale del Ministero dell'interno, svolgendo le funzioni innanzi condotte dalla Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno (S.S.A.I.), la quale è stata soppressa dall'articolo 21 del decreto-legge n. 90 del 2014 (che intese "razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti" - vi si legge - attribuendone le funzioni alla Scuola nazionale dell'amministrazione).

L'articolo prevede che il Centro sia presieduto da un prefetto (con funzioni di presidente) ed operi attraverso un Consiglio direttivo ed un Comitato scientifico (i cui componenti sono scelti fra rappresentanti dell'Amministrazione civile dell'interno, docenti universitari ed esperti in discipline amministrative, storiche, sociali e della comunicazione).

Al presidente ed ai componenti degli organi ricordati non sono possono essere corrisposti compensi od emolumenti di sorta.

Il Centro non costituisce articolazione di livello dirigenziale del Ministero dell'interno - né vengono variate la dotazione organica del Ministero e il contingente dei prefetti collocati a disposizione secondo la normativa vigente.

È prevista una autorizzazione di spesa per le iniziative di formazione e ricerca, per 50.000 euro dal 2019, cui si fa fronte con corrispondente riduzione di spesa delle spese di funzionamento della Sede didattico-sperimentale.



**Articolo 33**  
*(Norme in materia di pagamento dei compensi per lavoro straordinario delle Forze di polizia)*

L'**articolo 33** autorizza la spesa, a partire dal 2018, di 38.091.560 euro per il pagamento dei compensi per prestazioni di **lavoro straordinario** svolte dagli appartenenti **alle Forze di Polizia**, anche in deroga al limite dell'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche.

Nel dettaglio, il **comma 1** prevede che, con la finalità di garantire le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, a decorrere dal 2018 sia autorizzata la spesa di un ulteriore importo di **38.091.560 euro** per il pagamento degli **straordinari** degli appartenenti alle Forze di Polizia, ossia Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia penitenziaria. La spesa è a valere sugli stanziamenti di bilancio disponibili.

La disposizione costituisce una deroga al limite dell'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche fissato dal D.Lgs. 75/2017 nella misura pari all'importo destinato alle medesime finalità per il 2016.

Il D.Lgs. 75/2017 (adottato in attuazione della legge di riforma della pubblica amministrazione, L. 124/2015) ha previsto, tra l'altro, una progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale contrattualizzato delle amministrazioni pubbliche, demandata alla contrattazione collettiva (per ogni Comparto o Area di contrattazione) e realizzata attraverso i fondi per la contrattazione integrativa, all'uopo incrementati nella loro componente variabile.

A tal fine, si specifica che la contrattazione collettiva opera, tenendo conto delle risorse annuali destinate alla contrattazione integrativa, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione (distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale) delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione (art. 23, comma 1, D.Lgs. 75/2017).

Nelle more dell'attuazione di tale convergenza, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi, e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (assicurando comunque l'invarianza della spesa), l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche (di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001), dal 1° gennaio 2017 non può superare il

corrispondente importo determinato per il 2016 (art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017).

Sempre dal 1° gennaio 2017 viene contestualmente abrogato l'articolo 1, comma 236, della L. 208/2015, che limita – nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 (concernenti il riordino della dirigenza pubblica e della disciplina del lavoro alle dipendenze delle P.A.) della L. 124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - a decorrere dal 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche precedentemente individuate. Tali risorse, in particolare, non possono superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e, allo stesso tempo, sono automaticamente ridotte in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

Il **comma 2** specifica che i relativi pagamenti degli straordinari, nelle more dell'adozione del decreto annuale che determina l'ammontare massimo degli straordinari consentiti per le Forze di polizia, sono autorizzati entro i limiti massimi del “decreto applicabile all'anno precedente”.

I limiti a cui la disposizione si riferisce sono quelli relativi al numero complessivo massimo di prestazioni orarie aggiuntive per le esigenze funzionali dei servizi di polizia, da retribuire come lavoro straordinario che, ai sensi dell'articolo 43, 13° comma, della legge 121/1981, deve essere stabilito annualmente con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da ultimo adottato nel 2015.

La validità di tali limiti è stata già prorogata, per l'anno 2016, con il decreto-legge 210/2015 di proroga termini (art. 10, comma 8-*sexies*) e per l'anno 2017 con il decreto-legge 244/2016 (art. 8, comma 2).

## **Articolo 34** *(Incremento richiamo personale volontario del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco)*

L'**articolo 34** incrementa di 5,9 milioni di euro per l'anno 2019 e di 5 milioni a decorrere dal 2020 gli stanziamenti per la **retribuzione del personale volontario** dei **Vigili del fuoco**.

In particolare, il **comma 1** incrementa gli stanziamenti di spesa iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nell'ambito nella missione «Soccorso civile» di 5,9 milioni di euro per l'anno 2019 e di 5 milioni a decorrere dal 2020 e specifica la finalità degli stanziamenti, destinati al richiamo in servizio dei volontari dei Vigili del fuoco in occasione di calamità naturali o catastrofi o per altre necessità del Corpo (art. 9, comma 1 e 2, D.Lgs. 139/2006).

In conseguenza dell'incremento di cui sopra, il **comma 2** provvede ad aggiornare il **limite dell'autorizzazione annuale** complessivo della spesa per l'impiego di personale volontario che viene fissato a 20.952.678 euro per il 2019 e a 20.052.678 euro a decorrere dal 2020.

Infine, reca l'autorizzazione di spesa per gli importi di cui al comma 1 e la relativa copertura, per la quale si fa rinvio all'articolo 39 (**comma 3**).

Il personale del CNVF è strutturato in due categorie: personale di ruolo e personale volontario. Solamente il rapporto d'impiego del personale di ruolo è disciplinato in regime di diritto pubblico.

Il personale volontario è iscritto in appositi elenchi, distinti in due tipologie: per le necessità dei distaccamenti volontari del Corpo nazionale e per le necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo. Il solo personale volontario iscritto nel secondo degli elenchi può essere oggetto di eventuali assunzioni in deroga, con conseguente trasformazione del rapporto di servizio in rapporto di impiego con l'amministrazione (D.Lgs. 139/2006, art. 6).

Il personale volontario viene reclutato a domanda ed impiegato nei servizi di istituto a seguito del superamento di un periodo di addestramento iniziale (D.Lgs. 139/2006, art. 8).

Il personale volontario può essere richiamato in servizio:

- in occasione di calamità naturali o catastrofi;
- in caso di necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale;
- per le esigenze dei distaccamenti volontari del Corpo nazionale, connesse al servizio di soccorso pubblico;
- per frequentare corsi di formazione.

Si segnala che il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97 ha aumentato la quota dei posti riservati al personale volontario per i concorsi per l'assunzione dei vigili del fuoco che viene elevata dal 25 al 35%, specificando, altresì, che essa è in favore del personale volontario che, alla data di indizione del bando di concorso, sia iscritto negli appositi elenchi da almeno tre anni e abbia effettuato non meno di 120 giorni di servizio. Riserve di posti sono previste anche in favore del personale volontario in possesso dei requisiti prescritti, nelle procedure per l'accesso ai ruoli dei direttivi, dei direttivi medici, dei direttivi ginnico-sportivi e per l'accesso a ruoli non dirigenti e non direttivi.

## Articolo 35

### *(Disposizioni in materia di riordino dei ruoli del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate)*

L'**articolo 35** istituisce un Fondo in cui confluiscono le autorizzazioni di spesa già previste per il **riordino dei ruoli e delle carriere del personale e delle Forze di polizia e delle Forze armate** e non utilizzate (una prima attuazione è stata compiuta con i decreti legislativi n. 94 e n. 95 del 2017 e con il decreto legislativo n. 126 del 2018), cui si aggiunge uno stanziamento pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2018. Inoltre, in base alle previsioni del disegno di legge di bilancio 2019 (A.C. 1334, art. 36) è previsto un incremento di 70 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2020, del medesimo fondo di cui all'articolo in esame. Le risorse del Fondo sono finalizzate all'adozione di **provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli** e delle carriere del personale delle **Forze di polizia e delle Forze armate, ivi comprese le Capitanerie di porto**.

In proposito si ricorda che, nel corso dell'esame del Senato, all'articolo 1 del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, è stata inserita una disposizione di delega al Governo per l'adozione – entro il 30 settembre 2019 - di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia di riordino dei ruoli delle Forze armate e delle Forze di polizia nei limiti delle risorse del fondo di cui al presente articolo.

L'art. 35 istituisce un **Fondo**, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, finalizzato all'adozione di “provvedimenti normativi in materia di **riordino dei ruoli e delle carriere** del personale delle **Forze di polizia e delle Forze armate**, ivi comprese le **Capitanerie di porto**, volti a correggere ed integrare il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94, e il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95”.

Il **decreto legislativo n. 94 del 2017**, recante Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle **Forze armate**, adottato in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 244 del 2012, ha carattere trasversale e riguarda tutti i ruoli del personale militare. Le disposizioni in esso contenute incidono sul reclutamento, l'avanzamento, la formazione, i compiti, le responsabilità e i trattamenti economici connessi agli accresciuti impegni del personale militare. Viene stabilito il principio generale in base al quale gli ufficiali hanno una carriera a sviluppo dirigenziale e unitario e sono distinti in tre componenti: ufficiali generali e ammiragli, ufficiali superiori e ufficiali inferiori. La categoria dei sottufficiali è comprensiva dei ruoli marescialli

(per i quali il Codice prescrive il conseguimento della laurea) e sergenti, gli uni con carriera a sviluppo direttivo e gli altri esecutivo. Inoltre per i gradi apicali di entrambi i ruoli, è prevista l'attribuzione di specifiche qualifiche connesse all'assunzione di funzioni di particolare rilievo in relazione al ruolo d'appartenenza e all'anzianità posseduta. La categoria dei graduati, comprende il ruolo dei volontari in servizio permanente (da caporal maggiore a caporal maggiore capo scelto), caratterizzati da una carriera a sviluppo meramente esecutivo, e quella dei militari di truppa, nel cui alveo sono ricompresi i militari di leva, i volontari in ferma prefissata e, più in generale le varie tipologie di allievi (carabinieri, finanzieri, frequentatori delle Accademie/scuole militari, etc.). E', evidenziato il carattere di specialità dell'ordinamento del personale militare prevedendo, all'uopo, l'applicazione delle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione solo se espressamente richiamate. Le corrispondenze con le qualifiche degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile sono aggiornate alla luce dei nuovi gradi e qualifiche previsti nell'ordinamento militare.

Altre novità introdotte con il decreto legislativo in esame riguardano:

- l'esclusione, per il personale militare in servizio che partecipa a concorsi interni dalla misurazione dei parametri fisici correlati alla composizione corporea, alla forza muscolare e alla massa metabolicamente attiva;
- la possibilità di incrementare i volumi dei reclutamenti annuali nei ruoli iniziali, in presenza di specifiche esigenze funzionali, connesse alle emergenze operative derivanti da attività di soccorso e assistenza in Patria e all'estero, ovvero al controllo dei flussi migratori e al contrasto alla pirateria;
- il calcolo dei periodi di congedo straordinario nell'anzianità giuridica valida ai fini della progressione di carriera.

In relazione al decreto legislativo in esame si segnala che la sopra richiamata legge delega (articolo 1, comma 5 della legge n. 244 del 2012) non ha tempo previsto la facoltà di adottare successivi decreti legislativi correttivi; tale facoltà è stata, invece, prevista dalla legge n. 124/2015, concernente il riordino dei ruoli del personale delle Forze di polizia.

A sua volta, con il **decreto legislativo n. 95 del 2017** è stata data attuazione alla delega recata dall'art. 8 della legge n. 124/2015 (legge di riorganizzazione della p.a.) per la revisione dei ruoli del personale delle **Forze di polizia** (Polizia di Stato; Arma dei carabinieri; Corpo della Guardia di finanza; Corpo di polizia penitenziaria).

Complessivamente la riforma disposta con il D. Lgs. 95/2017 ha perseguito le seguenti finalità:

- l'adeguamento delle dotazioni organiche di ciascun corpo rendendole più vicine alla consistenza effettiva del personale in servizio e rimodulandole nell'ambito dei diversi ruoli;
- la semplificazione dell'ordinamento, anche attraverso la rimodulazione e la valorizzazione del percorso formativo e la riduzione dei tempi per la

conclusione delle procedure di selezione, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi informatici;

- l'ampliamento delle opportunità di progressione in carriera attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, nonché dell'anzianità di servizio;
- l'elevazione del titolo di studio per l'accesso alla qualifica iniziale dei ruoli di base, nonché al possesso di titoli di studio universitari per la partecipazione al concorso ovvero per l'immissione in servizio, dopo il corso di formazione iniziale, nelle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali; l'ampliamento delle funzioni, in particolare, per il personale con qualifica e gradi apicali del ruolo degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, con il conseguente intervento sui trattamenti economici connessi alle nuove funzioni e responsabilità
- l'adeguamento, in particolare, delle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali, attraverso la loro qualificazione professionale, rispettivamente, direttiva e dirigenziale, conseguente al potenziamento delle funzioni;
- l'adeguamento della disciplina della dirigenza e dei relativi trattamenti economici, con il superamento di alcuni istituti risalenti nel tempo.

Sulla materia è intervenuto inoltre il **decreto legislativo n. 126 del 2018**, quale decreto correttivo ed integrativo del decreto n. 95 del 2017 (in attuazione del medesimo art. 8 della legge n. 124 del 2015).

L'articolo 35, secondo periodo, ricomprende, come si è detto, tra i soggetti destinatari dei futuri provvedimenti di riordino anche il personale del Corpo delle Capitanerie di porto.

**Il Corpo delle Capitanerie di Porto -Guardia Costiera** è un Corpo della Marina Militare che svolge compiti e funzioni collegate in prevalenza con l'uso del mare per i fini civili e con dipendenza funzionale da vari ministeri che si avvalgono della loro opera, primo fra tutti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha "ereditato" nel 1994, dal Ministero della marina mercantile, la maggior parte delle funzioni collegate all'uso del mare per attività connesse con la navigazione commerciale e da diporto e sul cui bilancio gravano le spese di funzionamento.

Il Corpo si configura come una struttura altamente specialistica, sia sotto il profilo amministrativo che tecnico-operativo, per l'espletamento di funzioni pubbliche statali che si svolgono negli spazi marittimi di interesse nazionale. Tali spazi comprendono 155.000 Km<sup>2</sup> di acque marittime, interne e territoriali, che sono a tutti gli effetti parte del territorio dello Stato, nonché ulteriori 350.000 Km<sup>2</sup> di acque sulle quali l'Italia ha diritti esclusivi (sfruttamento delle risorse dei fondali) o doveri (soccorso in mare e protezione dell'ambientemarinò): un complesso di aree marine di estensione quasi doppia rispetto all'intero territorio nazionale che ammonta a 301.000 Km<sup>2</sup>.

Il Corpo dispone di un organico complessivo di circa 11.000 uomini e donne, distribuiti in una struttura capillare costituita da 15 Direzioni Marittime, 55

Capitanerie di porto, 51 Uffici Circondariali Marittimi, 128 Uffici Locali Marittimi e 61 Delegazioni di Spiaggia, mediante la quale il Corpo continua ad esercitare le proprie molteplici attribuzioni, sul mare e lungo le coste del Paese.

Il Corpo, inoltre, opera in regime di dipendenza funzionale dai diversi Dicasteri, tra i quali il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, che si avvalgono della sua organizzazione e delle sue competenze specialistiche. Le principali linee di attività sono:

- ricerca e soccorso in mare (SAR), con tutta l'organizzazione di coordinamento, controllo, scoperta e comunicazioni attiva nelle 24 ore che tale attività comporta;
- sicurezza della navigazione, con controlli ispettivi sistematici su tutto il naviglio nazionale mercantile, da pesca e da diporto e, attraverso l'attività di Port State Control, anche sul naviglio mercantile estero che scala nei porti nazionali;
- protezione dell'ambiente marino, in rapporto di dipendenza funzionale dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, utilizzando sinergicamente a tal fine anche risorse (centrali operative, mezzi aereonavigli, sistemi di controllo del traffico navale) già attivati per compiti di soccorso, sicurezza della navigazione e di polizia marittima;
- controllo sulla pesca marittima, in rapporto di dipendenza funzionale con il Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali: a tal fine il comando generale è l'autorità responsabile del Centro Nazionale di Controllo Pesca e le Capitanerie effettuano i controlli previsti dalla normativa nazionale e comunitaria sull'intera filiera di pesca;
- amministrazione periferica delle funzioni statali in materia di formazione del personale marittimo, di iscrizione del naviglio mercantile e da pesca, di diporto nautico, di contenzioso per i reati marittimi depenalizzati;
- polizia marittima (cioè polizia tecnico-amministrativa marittima), comprendente la disciplina della navigazione marittima e la regolamentazione di eventi che si svolgono negli spazi marittimi soggetti alla sovranità nazionale, il controllo del traffico marittimo, la manovra delle navi e la sicurezza nei porti, le inchieste sui sinistri marittimi, il controllo del demanio marittimo, i collaudi e le ispezioni periodiche di depositi costieri e di altri impianti pericolosi.

Ulteriori funzioni sono svolte per i Ministeri della difesa (arruolamento personale militare), dei beni culturali e ambientali (archeologia subacquea), degli interni (contrasto immigrazione clandestina), della giustizia, del lavoro (Uffici di



collocamento della gente di mare) e del dipartimento della protezione civile, tutte aventi come denominatore comune il mare e la navigazione.

Nel Fondo istituito dalla disposizione in esame sono dunque “cristallizzate” le residue **risorse finanziarie** già previste dall’autorizzazione di spesa di cui al citato articolo 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 incrementate dall’articolo in esame di un ulteriore stanziamento - a decorrere dal **2018** - di **5 milioni di euro annui**. Inoltre, il disegno di legge di bilancio 2019 (C. 1334, art. 36) dispone un incremento di **70 milioni di euro, a decorrere dall’anno 2020**, del medesimo fondo di cui all’articolo 35.

Relativamente alle risorse già previste, nella [relazione tecnica](#) allegata allo schema di decreto legislativo correttivo per le sole Forze di polizia (A.G. 35, ora **decreto legislativo n. 126 del 2018**), presentato al Parlamento nel mese di luglio 2018, viene evidenziato come siano disponibili **30.120.313 euro per l’ anno 2017, 15.089.182 euro per l’anno 2018 e 15.004.387 a decorrere dall’ anno 2019**, di cui all’articolo 7, comma 2, lettera a), del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, derivanti dalle **risorse finanziarie destinate alla revisione dei ruoli** delle Forze di polizia, relative agli ulteriori risparmi di spesa conseguenti all’attuazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 sulla razionalizzazione delle funzioni di polizia.

Lo schema di decreto legislativo in questione (A.G. 35, ora **decreto legislativo n. 126 del 2018**) ha previsto, a sua volta, **oneri finanziari** così articolati (art. 22): 508.961 euro per l’anno 2018, 1.005.629 euro per l’anno 2019, 923.613 euro per l’anno 2020, 1.032.429 euro per l’anno 2021, 789.425 euro per l’anno 2022, 702.360 euro per l’anno 2023, 723.419 euro per l’anno 2024, 1.015.370 euro per l’anno 2025, 816.467 euro per l’anno 2026, 1.100.429 euro per l’anno 2027, 730.884 euro a decorrere dall’anno 2028.

Si ricorda infine che, a seguito delle modifiche approvate nel corso dell’esame al Senato all’art. 1 del disegno di legge di conversione, è prevista una **disposizione di delega al Governo** per l’adozione – entro il **30 settembre 2019** - di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia di **riordino dei ruoli delle Forze armate e delle Forze di polizia** nei limiti delle risorse del fondo di cui al presente articolo.

**Articolo 35-bis**  
*(Assunzioni a tempo indeterminato di  
personale della polizia municipale)*

L'articolo 35-bis consente ai **comuni**, che abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica nell'ultimo triennio, di procedere **nell'anno 2019 ad assunzioni di personale della polizia municipale in deroga ai vincoli previsti dalla legge di stabilità per il 2016**.

La finalità perseguita dalla disposizione è quella di rafforzare le attività connesse al controllo del territorio e di potenziare gli interventi in materia di sicurezza urbana.

La facoltà di assumere personale della polizia municipale nel 2019 in deroga può essere attivata esclusivamente dai **comuni che hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica nel triennio 2016-2018**.

**La disposizione autorizza tali comuni a derogare all'articolo 1, comma 228, della legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015).**

La L. 208/2015 dispone che le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno possano, per il triennio 2016-2018, assumere a tempo indeterminato personale di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente<sup>34</sup>.

*Al riguardo si segnala che il richiamo alla legge di stabilità per il 2016 pare non tener conto che la stessa ha dettato una disciplina circoscritta al triennio 2016-2018, e che, pertanto, a partire dal 2019 la disciplina di riferimento è quella di cui all'articolo 3, comma 5, D.L. 90/2014 (v. infra). Si potrebbe valutare pertanto di sostituire il riferimento all'ar.1, comma 228, della legge di stabilità per il 2016 con quello all'art. 3, comma 5, del*

---

<sup>34</sup> Percentuale elevata al 75%, dal 2018, per i comuni che rispettano il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica. La percentuale è elevata al 100% per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che registrano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio.

*D.L. 90/2014, al fine di superare eventuali dubbi interpretativi circa l'applicabilità dei vincoli recati in tale ultima norma.*

L'articolo stabilisce che, nell'esercizio della facoltà di assumere personale della polizia municipale, i comuni:

i) non possano superare la **spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016.**

Si ricorda che agli enti locali e alle regioni sono stati imposti vincoli assunzioni a partire dal 2007.

Il comma 557 dell'art. 1 della legge n.296 del 2006 ha infatti stabilito limiti alla spesa per il personale, cui, nel tempo, si sono aggiunti vincoli in termini di facoltà assunzioni legate al contingente di personale cessato dal servizio (c.d. *turnover*).

Quanto al citato D.L. 90/2014, art.3, comma 5, la cui disciplina era stata derogata per il triennio 2016-2018 dalla L.208/2015 ma che tornerà ad applicarsi dal 2019, esso stabilisce che le regioni e gli enti locali hanno la facoltà di assumere un contingente di personale a tempo indeterminato pari ad una determinata percentuale della spesa per il personale di ruolo cessato nell'anno precedente<sup>35</sup>. Tale percentuale dal 2019 è pari al 100 per cento. Dal prossimo anno, ai sensi della disciplina vigente, gli enti territoriali potranno pertanto assumere personale nel limite della spesa complessiva sostenuta per il personale cessato nell'anno precedente<sup>36</sup>.

In altri termini, l'articolo in esame introduce una norma *ad hoc* per le assunzioni di personale della polizia municipale, che risulta più favorevole della disciplina riferita al restante personale nella misura in cui la spesa sostenuta nel 2016 dal comune interessato per il personale addetto alla polizia municipale sia superiore alla spesa sostenuta nel 2018 per il proprio personale nel suo complesso.

ii) debbano conseguire **l'equilibrio di bilancio.**

---

<sup>35</sup> La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura del 60 per cento per gli anni 2014 e 2015 e dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Come detto, tuttavia, tale disciplina è stata derogata dalla legge n.208 del 2015 per il triennio 2016-2018, per cui la misura del 100 per cento si applica solo dal 2019.

<sup>36</sup> Ciò, fermo restando l'esigenza di assicurare comunque il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 (l'art.3, comma 5, fa infatti salve le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della L. 296/2006).

Si rammenta che i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (art. 9 della L.243/2012).

Si tratta di una disposizione in linea con la normativa vigente (art. 1, comma 475<sup>37</sup>, L. 232/2016) che prevede, in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo fra entrate finali e spese finali, il divieto assoluto di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualunque tipologia contrattuale.

Ai sensi del citato comma 475 (v. *supra*) è comunque possibile procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, qualora le stesse siano necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa previsti dalla legislazione vigente. Tale facoltà non è incisa dall'articolo in commento atteso che quest'ultimo si riferisce esclusivamente ad assunzioni a tempo indeterminato.

Il secondo periodo dell'articolo dispone che le **cessazioni nell'anno 2018** del predetto personale **non rilevano** ai fini del calcolo della **facoltà assunzionali del restante personale**.

Con riferimento al comparto in esame, si ricorda che una disciplina per molti aspetti analoga a quella contenuta nell'articolo in esame (ma in quel caso per il biennio precedente) era stata introdotta con l'art.7, comma 2-*bis*, del D.L. 14/2017.

Il comma 2-*bis* autorizza, per gli anni 2017 e 2018, i comuni che, nell'anno precedente, hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio, ad assumere a tempo indeterminato, personale di polizia locale nel limite di spesa individuato applicando le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014 (e quindi in deroga all'art.1, comma 228, della L.208/2015, v. *supra*) alla spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente. Ciò, fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della L. 296/2006 e precisando che le cessazioni del personale della polizia municipale dell'anno precedente non rilevassero ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale.

---

<sup>37</sup> Ai sensi del successivo comma 466, qualora il mancato conseguimento del saldo sia inferiore al 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio del mancato conseguimento del saldo, la sanzione della mancata assunzione di personale è circoscritta a quello a tempo indeterminato.

**Articolo 35-ter**  
**(Modifiche all'articolo 50 del Testo unico degli enti locali)**

L'**articolo 35-ter** interviene sulla disciplina delle **ordinanze** di ordinaria amministrazione del **Sindaco** in materia di **orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche** estendendo l'ambito anche agli alimenti, ampliando l'ambito territoriale di applicabilità alle aree cittadine interessate da fenomeni di aggregazione notturna e introducendo sanzioni nel caso di inosservanza delle stesse.

La disciplina relativa al potere di ordinanza demandato al Sindaco, in qualità di rappresentante della comunità locale<sup>38</sup>, oggetto di modifica, è contenuto nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL - art.50, commi 5 e seguenti, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

L'articolo incide sull'art.50 del TUEL modificando il comma 7-bis (lettera a)) e inserendo un comma aggiuntivo dopo quest'ultimo (lettera b)).

- Modifica del comma 7-bis dell'art.50 del TUEL<sup>39</sup> (lettera a))

Il comma 7-bis, nella formulazione vigente, attribuisce al Sindaco il potere di adottare ordinanze di ordinaria amministrazione, non contingibili e urgenti, per disporre limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Tali ordinanze:

- i) sono valide ed efficaci per non più di trenta giorni;
- ii) mirano ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità, del riposo dei residenti, nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale, in determinate aree delle città interessate da afflusso di persone di particolare rilevanza, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi;
- iii) sono adottate nel rispetto delle disposizioni relative alla comunicazione di avvio del procedimento di cui all'articolo 7 della legge n.241 del 1990.

---

<sup>38</sup> Si rammenta che l'art. 54, comma 4, del TUEL attribuisce al Sindaco, quale ufficiale del Governo (e non quindi come rappresentante della comunità locale), un ulteriore potere di ordinanza "al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".

<sup>39</sup> Inserito dall'art. 8, comma 1, lett. a), n. 2), D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 aprile 2017, n. 48, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città".

Sono due le modifiche proposte all'art.7-*bis*, con le finalità di seguito indicate.

- 1) Un primo obiettivo è l'estensione dell'ambito territoriale di applicabilità dell'ordinanza, ora circoscritto alle sole aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, ad "**altre aree comunque interessate da fenomeni di aggregazione notturna**";
  - 2) Una seconda finalità è quella di contrastare il degrado urbano, estendendo il potere di ordinanza anche per la limitare gli orari di vendita degli esercizi del settore alimentare o misto e delle attività artigianali di produzione e vendita di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato e di erogazione di alimenti e bevande attraverso distributori automatici.
- Inserimento di un comma aggiuntivo dopo il comma 7-bis dell'art.50 del TUEL, mirato a introdurre **sanzioni in caso di inosservanza delle ordinanze sindacali** (lettera *b*))

L'articolo 35-*ter* prevede, in via ordinaria, una **sanzione amministrativa** pecuniaria consistente nel pagamento di una somma da 500 a 5.000 euro. Se la medesima violazione si ripete nell'arco di un anno, è disposta la **sospensione dell'attività** per un massimo di quindici giorni.

L'articolo opera un esplicito rinvio, in caso di recidiva, all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 14/2017 che attribuisce al questore il potere di sospendere l'attività commerciale per un massimo di quindici giorni nel caso di violazione delle ordinanze emanate ai sensi dell'art 50, commi 5<sup>40</sup> e 7<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Si tratta delle ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Sindaco in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale o in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

<sup>41</sup> Il comma 7, al primo periodo, attribuisce al Sindaco il compito di coordinare e riorganizzare, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'assetto dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

**Articolo 35-quater**  
**(Fondo per la sicurezza urbana)**

L'**articolo 35-quater** istituisce un **Fondo per la sicurezza urbana**, con una dotazione di 2 milioni di euro per il 2018, di 5 milioni per ciascun anno 2019 e 2020, nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Il Fondo è destinato a concorrere al finanziamento di iniziative urgenti da parte dei Comuni in materia di sicurezza urbana.

Il Fondo è destinato al concorso statale al finanziamento di iniziative urgenti dei Comuni in materia di sicurezza urbana "anche attraverso **l'assunzione a tempo determinato** di personale della **polizia municipale**" - anche in deroga al limite di spesa posto per tal tipo di assunzioni dal decreto-legge n. 78 del 2010 (all'articolo 9, comma 28).

La dotazione prevista per il Fondo è pari a:

- 2018: 2 milioni;
- 2019: 5 milioni;
- 2020: 5 milioni.

La copertura prevista è:

- 1 milione per il 2018, con corrispondente riduzione del Fondo per esigenze indifferibili (stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, *ex* articolo 1, comma 200 della legge n. 190 del 2014);
- 1 milione per il 2018, 5 milioni per il 2020, con corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, *ex* articolo 10, comma 5 del decreto-legge n. 282 del 2004);
- 5 milioni per il 2019, con corrispondente utilizzo entrate che rimangano acquisite all'erario, a valere sul contributo sui premi assicurativi raccolti nel territorio dello Stato nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, che sono previsti (dall'articolo 18, comma 1, lettera *a*) della legge n. 44 del 1999) alimentare il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive.

Il Fondo potrà indi essere alimentato con utilizzo di risorse provenienti dal Fondo unico di giustizia, nel quale confluiscono somme o proventi di beni, sequestrati nell'ambito di taluni procedimenti penali o di applicazione di misure di prevenzione (indicati dall'articolo 61, comma 23 del decreto-legge n. 112 del 2008).

### **Articolo 35-quinquies** **(Videosorveglianza)**

L'**articolo 35-quinquies** incrementa di 10 milioni per il 2019; 17 milioni per il 2020; 27 milioni per il 2021; 36 milioni dal 2022 le **risorse** destinate all'**installazione di sistemi di videosorveglianza** da parte dei **comuni**.

L'incremento di risorse si riannoda al dispositivo dell'articolo 5, relativo ai Patti per la sicurezza urbana, del decreto-legge n. 14 del 2017 (recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città).

Lì si è previsto che con appositi patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco (nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali) possano essere individuati, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana (tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano).

Tali "patti per la sicurezza urbana" perseguono prioritariamente alcuni obiettivi. Figura tra questi la prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità nonché attraverso l'**installazione di sistemi di videosorveglianza**.

Ai fini dell'installazione di sistemi di videosorveglianza **da parte dei comuni**, lì è autorizzata la spesa di 7 milioni di euro per l'anno 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Tali risorse sono ora incrementate. L'incremento è di: 10 milioni per il 2019; 17 milioni per il 2020; 27 milioni per il 2021; 36 milioni dal 2022.

La copertura finanziaria è attinta dal Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (alle voci: infrastrutture; edilizia pubblica, compresa quella scolastica) sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (ex articolo 1, comma 140, lettere *b*) e *e*) della legge n. 232 del 2016).



**Articolo 35-sexies**  
***(Utilizzo di droni da parte delle Forze di polizia)***

L'**articolo 35-sexies** interviene in materia di utilizzo dei **droni** da parte delle Forze di polizia, riferendolo alle funzioni da esse svolte nei comparti di specialità ed estendendolo altresì, per quanto concerne la Guardia di finanza, alle attività di polizia economica e finanziaria.

Inserisce il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini della regolamentazione con decreto ministeriale delle modalità di utilizzo dei droni da parte delle Forze di polizia.

La previsione si riconnette a quanto disposto dall'articolo 5, comma 3-*sexies* del decreto legislativo n. 7 del 2015.

Lì è stato previsto che un decreto del Ministro dell'interno - di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) - disciplini le modalità di utilizzo, da parte delle Forze di polizia, degli **aeromobili a pilotaggio remoto**, comunemente denominati **droni**.

Ed è stato previsto che l'utilizzo dei droni sia destinato al controllo del territorio per finalità di pubblica sicurezza, con particolare riferimento al contrasto del terrorismo e alla prevenzione dei reati di criminalità organizzata e ambientale.

La novella viene ad incidere su alcuni profili.

Prevede il **concerto del Ministro dell'economia** e delle finanze, ai fini della decretazione ministeriale di disciplina dell'utilizzo dei droni (rimane fermo quando disposto dal codice della navigazione e dalla disciplina dell'Unione europea, la quale **ha approvato il Regolamento (UE) 2018/1139** del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile).

Inoltre estende le finalità dell'utilizzo dei droni alle **funzioni svolte** dalle Forze di polizia nei **comparti di specialità** (come definitivi dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 177 del 2016) ossia

- ✓ per la Polizia di Stato: sicurezza stradale; sicurezza ferroviaria; sicurezza delle frontiere; sicurezza postale e delle comunicazioni;
- ✓ per l'Arma dei carabinieri: sicurezza in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari; sicurezza in materia forestale, ambientale e agroalimentare; sicurezza in materia di lavoro e legislazione sociale; sicurezza del patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale nazionale;

- ✓ per il Corpo della Guardia di finanza: sicurezza del mare, in relazione ai compiti di polizia attribuiti dal decreto legislativo n. 177 ed alle altre funzioni svolte ai sensi della legislazione vigente (fatte salve le attribuzioni assegnate dalla legislazione vigente al Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera); sicurezza in materia di circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento.

Infine, estende per il Corpo della **Guardia di finanza** l'utilizzo dei droni alle attività di contrasto delle frodi e degli illeciti nel settore economico finanziario (si pensi al contrabbando, traffico di valuta, contraffazione, ecc).

Sono le funzioni di **polizia economica e finanziaria**, quali definite per il Corpo della Guardia di finanza dal decreto legislativo n. 68 del 2001.

**Articolo 36**  
***(Razionalizzazione delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati)***

L'articolo 36 reca modifiche al codice antimafia in materia di procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati.

L'articolo 36, **comma 1**, modifica l'articolo 35 del codice antimafia relativo alla **nomina e revoca dell'amministratore giudiziario**. In particolare il comma 2 dell'articolo 35 del codice antimafia prevede, fra le altre, che con decreto interministeriale siano individuati i criteri di nomina degli amministratori giudiziari e dei coadiutori che tengano conto del numero di incarichi aziendali in corso, comunque non superiori a tre. Il comma 2 prevede inoltre che all'atto della nomina l'amministratore giudiziario è tenuto - proprio per il limite suddetto - a comunicare al tribunale se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso anche se conferiti da altra autorità.

Tale limite - come rileva la relazione illustrativa - impedisce al professionista di assumere ulteriori incarichi, costringendolo a scegliere l'ente committente, Autorità giudiziaria o Agenzia, per il quale svolgere l'incarico, con plausibile prevalenza della prima sulla seconda per motivazioni di ordine economico.

Il decreto legge, al fine di evitare "la stasi gestionale" originata dalla norma suddetta, consente al professionista di poter acquisire, se del caso, tre incarichi dall'autorità giudiziaria, mantenendo le gestioni già in essere quale coadiutore dell'Agenzia.

Nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento è stato inserito un ulteriore comma nell'articolo 36.

Il nuovo **comma 1-bis** sostituisce il comma 3 dell'articolo 35-*bis* del codice antimafia (Responsabilità nella gestione e controlli della pubblica amministrazione).

Il comma 3, nella formulazione vigente, prevede che, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dell'impresa sequestrata o confiscata, il prefetto della provincia rilasci all'amministratore giudiziario la nuova documentazione antimafia, la quale ha validità per l'intero periodo di efficacia dei provvedimenti di sequestro e confisca dell'azienda e sino alla destinazione della stessa.

La disposizione interviene sulla procedura, eliminando la competenza del prefetto. Il comma, come riformulato, prevede che dalla data di nomina dell'amministratore giudiziario e sino all'eventuale provvedimento di dissequestro o di revoca della confisca ovvero alla data di destinazione

dell'azienda, sono sospesi gli effetti della pregressa documentazione antimafia interdittiva, nonché le procedure pendenti preordinate al conseguimento dei medesimi effetti.

Il **comma 2** dell'articolo in esame modifica poi, l'articolo 38 del codice antimafia, che disciplina i **compiti dell'Agenzia nazionale** per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Il decreto-legge:

- consente all'Agenzia di individuare il coadiutore, di cui l'ente si avvale per la gestione dei beni confiscati fino all'emissione del provvedimento di destinazione, anche tra soggetti diversi da quello nominato amministratore giudiziario dal tribunale (num. 1);
- precisa che, se diverso dall'amministratore giudiziario, il soggetto individuato debba essere comunque in possesso della specifica professionalità richiesta per gli amministratori giudiziari (num. 2).

I commi *2-bis* e *2-ter* dell'articolo 35 del codice antimafia prevedono che l'amministratore deve essere scelto tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari. L'amministratore inoltre può essere altresì nominato tra il personale dipendente dell'Agenzia.

Nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento è stata inserita una ulteriore lettera (**la lettera 0a**) al comma 2 dell'articolo 36 del decreto legge. La nuova disposizione interviene sul comma 2 dell'articolo 38 del codice antimafia.

Tale disposizione - a legislazione vigente - prevede che all'Agenzia sono comunicati per via telematica i provvedimenti di modifica o revoca del sequestro e quelli di autorizzazione al compimento di atti di amministrazione straordinaria. L'Agenzia effettua le comunicazioni telematiche con l'autorità giudiziaria attraverso il proprio sistema informativo inserendo tutti i dati necessari per consentire quanto previsto dagli articoli 40, comma *3-ter*<sup>42</sup>, e 41, comma *2-ter*<sup>43</sup>. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale.

<sup>42</sup>... *omissis*... *3-ter*. L'amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato, anche su proposta dell'Agenzia, può, in via prioritaria, concedere in comodato i beni immobili ai soggetti indicati nell'articolo 48, comma 3, lettera c), con cessazione alla data della confisca definitiva. Il tribunale, su proposta del giudice delegato, qualora non si sia già provveduto, dispone l'esecuzione immediata dello sgombero, revocando, se necessario, i provvedimenti emessi ai sensi del comma *2-bis* del presente articolo.

<sup>43</sup>...*omissis*...*2-ter*. L'amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato, anche su proposta dell'Agenzia, può, in data non successiva alla pronuncia della confisca definitiva, in via prioritaria, affittare l'azienda o un ramo di azienda o concederla in comodato agli enti, associazioni e altri soggetti indicati all'articolo 48, comma 3, lettera c), alle cooperative previste dall'articolo 48, comma 8, lettera a), o agli imprenditori attivi nel medesimo settore o settori affini di cui all'articolo 41-quater. Nel caso in cui sia prevedibile l'applicazione dell'articolo

La nuova disposizione prevede in primo luogo che all'Agenzia debbano essere comunicati anche i dati individuati dal regolamento di attuazione previsto dall'articolo 113, comma 1, lettera c), indispensabili per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali

L'articolo 113, comma 1, demanda ad uno o più regolamenti la disciplina relativa a:

a) l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia, selezionando personale con specifica competenza in materia di gestione delle aziende, di accesso al credito bancario e ai finanziamenti europei;

b) la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia, assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati;

c) i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria.

La disposizione poi, modificando il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 38 del codice antimafia, prevede che l'Agenzia debba effettuare le comunicazioni telematiche con l'autorità giudiziaria attraverso il proprio sistema informativo "aggiornando dalla data del provvedimento di confisca di secondo grado".

Infine la disposizione sopprime l'ultimo periodo del comma 2, il quale, come ricordato, precisa che la mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale.

**Nel corso dell'esame in Senato** sono stati inseriti all'articolo 36, due nuovi commi dopo il comma 2.

Il primo dei due nuovi commi (**comma 2-bis**) modifica l'articolo 41-ter (**Istituzione dei tavoli provinciali permanenti** sulle aziende sequestrate e confiscate, presso le prefetture-uffici territoriali del Governo) del codice antimafia.

La disposizione del codice antimafia prevede, nella sua formulazione vigente, l'istituzione - al fine di favorire il coordinamento tra le istituzioni, le associazioni, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale- presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, di tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate.

---

48, comma 8-ter, l'azienda può essere anche concessa in comodato con cessazione di diritto nei casi di cui al periodo precedente e, in deroga al disposto dell'[articolo 1808 del codice civile](#), il comodatario non ha diritto al rimborso delle spese straordinarie, necessarie e urgenti, sostenute per la conservazione della cosa.

La modifica inserita rende facoltativa l'istituzione di tali tavoli: spetterà al prefetto valutare se procedere alla istituzione di un tavolo provinciale o meno.

Il secondo dei nuovi commi (**comma 2-ter**) apporta due modifiche all'articolo 43 del codice antimafia il quale disciplina il **rendiconto di gestione**.

Il vigente comma 1 dell'articolo 43 del codice antimafia prevede che, all'esito della procedura, e comunque dopo il provvedimento di confisca di primo grado, entro sessanta giorni dal deposito, l'amministratore giudiziario debba presentare al giudice delegato il conto della gestione.

La modifica approvata dal Senato stabilisce che l'amministratore giudiziario debba presentare il conto di gestione entro sessanta giorni anche dal deposito del provvedimento di confisca di secondo grado.

Inoltre la modifica sostituisce il comma *5-bis* dell'articolo 43.

Tale disposizione, nella formulazione vigente, prevede che l'Agenzia provvede al rendiconto qualora il sequestro sia revocato. In ogni altro caso trasmette al giudice delegato una relazione sull'amministrazione dei beni, esponendo le somme pagate e riscosse, le spese sostenute e il saldo finale. Il giudice delegato, all'esito degli eventuali chiarimenti richiesti, prende atto della relazione.

La proposta ridisciplina il rendiconto dell'Agenzia nazionale quale amministratore dei beni, prevedendo che l'Agenzia sia tenuta a presentare il rendiconto nel caso di revoca della confisca. Nel caso di confisca definitiva l'Agenzia deve trasmettere al giudice delegato una relazione sull'amministrazione dei beni una relazione sull'amministrazione dei beni, esponendo le somme pagate e riscosse, le spese sostenute e il saldo finale. Il giudice delegato, all'esito degli eventuali chiarimenti richiesti, prende atto della relazione.

Il Senato, poi, ha aggiunto un ulteriore comma (comma *2-quater*) all'articolo 36, il quale inserisce il nuovo comma *2-bis* all'articolo 44 del codice antimafia, in materia di **gestione dei beni confiscati**.

L'articolo 44 attribuisce all'Agenzia la gestione dei beni confiscati anche in via non definitiva dal decreto di confisca della corte di appello. L'Agenzia deve provvedere al rimborso ed all'anticipazione delle spese, nonché alla liquidazione dei compensi che non trovino copertura nelle risorse della gestione, anche avvalendosi di apposite aperture di credito disposte, a proprio favore, sui fondi dello specifico capitolo istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, salva, in ogni caso, l'applicazione della normativa

di contabilità generale dello Stato. Per il compimento degli atti di straordinaria amministrazione l'Agenzia deve richiedere il nulla osta al giudice delegato.

Il nuovo comma *2-bis* dell'articolo 44 prevede che per il recupero e la custodia dei veicoli a motore e dei natanti confiscati, l'Agenzia applica le tariffe stabilite con il decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanato ai sensi dell'articolo 59 del testo unico in materia di spese di giustizia<sup>44</sup>. Ferme restando tali tariffe l'Agenzia può avvalersi di aziende da essa amministrate operanti nello specifico settore.

Il **comma 3** apporta numerose modifiche all'articolo 48 del codice antimafia relativo alla **destinazione dei beni e delle somme confiscate**.

L'articolo 48, comma 3, del codice antimafia- nella formulazione vigente prima del decreto-legge, prevede varie modalità di destinazione dei beni immobili confiscati. Questi in particolare possono:

- essere mantenuti al patrimonio dello Stato (lett. a e b);
- essere trasferiti in via prioritaria al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito; ovvero al patrimonio della provincia o della Regione per finalità istituzionali o sociali (lett. c);
- essere assegnati gratuitamente all'Agenzia o ad una serie di altri soggetti (lett. *c-bis*);
- essere trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'articolo 74 del TU stupefacenti (lett. d);

Il comma 3 dell'articolo 36 - **come modificato nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento** - del decreto legge, alla **lettera a)**:

- corregge un refuso contenuto nell'articolo 48 del codice antimafia, nel quale si fa erroneamente riferimento al "Presidente del consiglio dei ministri" invece che al Ministro dell'interno.

A ben vedere al Presidente del Consiglio, secondo l'originaria formulazione del progetto di riforma dal quale è poi scaturita la legge n. 161 del 2017, veniva

---

<sup>44</sup> Articolo 59 (L) (*Tabelle delle tariffe vigenti*)

1. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, legge 23 agosto 1988, n. 400, sono approvate le tabelle per la determinazione dell'indennità di custodia. 2. Le tabelle sono redatte con riferimento alle tariffe vigenti, eventualmente concernenti materie analoghe, contemplate con la natura pubblicistica dell'incarico.

3. Le tabelle prevedono, altresì, le riduzioni percentuali dell'indennità in relazione allo stato di conservazione del bene.

attribuita la vigilanza sull'Agenzia. Nel testo definitivo della riforma la competenza invece è rimasta in capo al Ministro dell'interno;

- ricomprende le città metropolitane nel novero degli enti territoriali cui possono essere trasferiti i beni immobili confiscati, con la precisazione che essi confluiscono nel relativo patrimonio indisponibile con ciò rendendo esplicito il vincolo che ne preclude il distoglimento dal fine pubblico assegnato;
- supera l'attuale automaticità del trasferimento al Comune dei beni nel caso di confisca conseguente al reato di cui all'articolo 74 del TU in materia di stupefacenti, per la loro destinazione a centri di cura e recupero di tossicodipendenti ovvero a centri e case di lavoro per i riabilitati.

Come sottolinea la relazione illustrativa tale modifica tiene conto della circostanza che non tutti i beni confiscati per tale reato possono prestarsi a tali usi e che gli enti coinvolti potrebbero comunque non essere in grado di utilizzarli.

La **lettera b)** del comma 3 dell'articolo 36 integra il comma 4 dell'articolo 48 del codice antimafia prevedendo un incremento dei fondi per la contrattazione integrativa grazie ad una quota non superiore al 30% dei proventi e comunque non oltre il 15% del trattamento accessorio in godimento al personale dell'Agenzia, definita con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze su proposta dell'Agenzia, derivante dall'utilizzo dei beni immobili confiscati utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche.

La **lettera c)** introduce all'articolo 48 del codice antimafia un ulteriore comma (comma 4-*bis*) il quale prevede che gli enti territoriali possono richiedere gli immobili confiscati anche allo scopo di incrementare l'offerta sul loro territorio di alloggi da assegnare in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico o sociale.

La **lettera d)** riscrive i commi 5, 6 e 7 dell'articolo 48 del codice antimafia, i quali delineano il **procedimento di vendita** dei beni confiscati.

Tali disposizioni, nella formulazione vigente prima del decreto-legge prevedevano:

- l'osservanza, in quanto compatibili, delle disposizioni del codice di rito civile, con avviso di vendita pubblicato nel sito dell'Agenzia e notizia nei siti dell'Agenzia del demanio e della Prefettura della provincia interessata;
- la vendita per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima. Nel caso in cui, entro 90 giorni dalla data di



pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano all'Agenzia proposte di acquisto per il corrispettivo sopra indicato, il prezzo minimo della vendita non può essere determinato in misura inferiore all'80% del valore della stima;

- il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto per le cooperative edilizie costituite dal personale delle forze armate e di quelle di polizia (comma 6);
- la prelazione all'acquisto per gli enti territoriali (la definizione dei cui termini e modalità è demandata ad un successivo Regolamento) (comma 7);
- la vendita agli enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie ed utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie;
- il divieto di alienazione per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita;
- la richiesta al prefetto della provincia interessata di un parere obbligatorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e di ogni informazione utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita.

Il decreto-legge riformula il comma 5:

- prevedendo che l'avviso di vendita debba essere pubblicato sui soli siti dell'Agenzia e dell'Agenzia del demanio.

Come precisa la relazione illustrativa l'obbligo di pubblicazione anche sul sito della prefettura rischia di costituire un possibile fattore di ritardo/irregolarità della procedura concorsuale a fronte di ridotti vantaggi in termini di pubblicità dell'asta;

- ampliando la platea dei possibili acquirenti. Si prevede infatti la possibilità di aggiudicazione al migliore offerente, con il bilanciamento di rigorose preclusioni e dei conseguenti controlli, allo scopo di assicurare che comunque il bene non torni all'esito dell'asta nella disponibilità della criminalità organizzata. A tal fine la disposizione prevede il rilascio dell'informazione antimafia.
- Introducendo una procedura di regolarizzazione dell'immobile nei frequenti casi di irregolarità urbanistiche sanabili.

In proposito rileva la relazione illustrativa, come in base alla legislazione vigente prima del decreto legge, non fosse possibile per l'Autorità applicare la deroga prevista per le procedure esecutive immobiliari, individuali o concorsuali ex articolo 46, comma 5 del TU edilizia, in base al quale se l'immobile si trova

nelle condizioni previste per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, l'aggiudicatario può presentare domanda di permesso in sanatoria entro 120 giorni dal trasferimento del bene. La mancanza di un'analogha previsione con riguardo ai beni confiscati comportava che in caso di sanabilità dell'opera l'onere di proporre la relativa istanza al Comune e poi di provvedere in concreto alla sanatoria ricadeva sull'Agenzia prima della vendita, con un onere ingente e con l'incertezza della vendita.

I nuovi commi 6 e 7 ridelineano la disciplina relativa all'esercizio del **diritto di prelazione**.

Si prevede in particolare che la prelazione all'acquisto può essere esercitata, a pena di decadenza, nei termini stabiliti dall'avviso pubblico, salvo recesso qualora la migliore offerta pervenuta non sia ritenuta di interesse.

Inoltre è ampliato il novero dei soggetti cui è riconosciuta la prelazione all'acquisto: oltre che agli enti territoriali il diritto di prelazione è riconosciuto anche:

- agli enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare,
- alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie ed utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico
- alle fondazioni bancarie;
- alle cooperative edilizie costituite da personale delle Forze di polizia o delle Forze armate (come detto, prima del decreto-legge, a queste era riconosciuto "il diritto di opzione prioritaria").

**La lettera e)** inserisce un ulteriore comma, il *7-ter*, nell'articolo 48 del codice antimafia, il quale prevede una specifica disciplina per la destinazione dei **beni confiscati indivisi**.

In questi casi l'Agenzia o il partecipante alla comunione possono promuovere incidente d'esecuzione ex art. 666 c.p.p.. In questi casi il tribunale, disposti i necessari accertamenti tecnici, adotta gli opportuni provvedimenti per ottenere la divisione del bene. La disciplina contempla più ipotesi:

- nel caso in cui il bene sia indivisibile: i partecipanti in buona fede possono chiedere l'assegnazione dell'immobile oggetto di divisione, previa corresponsione del conguaglio dovuto in favore degli aventi diritto, conformemente al valore stimato dal perito del tribunale;
- nel caso in cui l'assegnazione è richiesta da più partecipanti della comunione si fa luogo alla stessa in favore del partecipante titolare

della quota maggiore o anche in favore di più partecipanti, se questi la chiedono congiuntamente;

- nel caso in cui l'assegnazione non è chiesta, si procede alla vendita a cura dell'Agenzia e gli altri partecipanti alla comunione hanno diritto alla corresponsione di una somma pari al valore stimato dal perito nominato dal tribunale, con salvezza dei diritti dei creditori iscritti e dei cessionari;
- nel caso di acquisizione del bene al patrimonio dello Stato, il tribunale ordina il pagamento delle somme, ponendole a carico del Fondo Unico Giustizia.

Nel corso dell'esame in Senato è stato inserito un ulteriore comma 7-*quater* all'articolo 48 del codice antimafia, il quale prevede che le modalità di attuazione della disposizione di cui al comma 7-*ter*, ai sensi della quale, in caso di acquisizione del bene al patrimonio dello Stato, il tribunale ordina il pagamento delle somme, ponendole a carico del Fondo unico giustizia, sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia.

La lettera *f*), **come modificata dal Senato**, riscrive il comma 10 dell'articolo 48 del codice antimafia al fine di dare maggiore concretezza all'autonomia riconosciuta dalla legge all'Agenzia. In particolare il comma come modificato prevede una differente **ripartizione** dei **proventi** derivanti dalla **vendita dei beni confiscati**, il novanta per cento di tali somme confluiscono nel Fondo Unico Giustizia per essere riassegnati come segue:

- 40% al Ministero dell'interno;
- 40% al Ministero della giustizia
- 20% all'Agenzia per assicurare lo sviluppo delle proprie attività istituzionali.

Il restante dieci per cento delle somme ricavate dalla vendita, precisa la nuova **lettera f-bis**), invece confluisce in un fondo, istituito presso il Ministero dell'interno, per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni.

Il comma 10, nella formulazione vigente prima del decreto-legge, preveda che le somme derivanti dalla vendita dei beni confiscati dovessero confluire nel Fondo Unico Giustizia per essere riassegnate al 50% per ciascuno dei Ministeri della giustizia e dell'interno.

La **lettera g**) inserisce il nuovo comma 12-*ter* nell'articolo 48 del codice antimafia. La nuova disposizione prevede la possibilità di destinare alla vendita, con divieto di cessione per un periodo non inferiore ad un anno,

ovvero di distruggere i beni mobili confiscati non utilizzabili dalla stessa Agenzia, né dagli enti o dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco per esigenze del soccorso pubblico.

La **lettera h)** infine introduce sempre all'articolo 48 del codice antimafia un ulteriore comma, il *15-quater*, il quale prevede che i beni sequestrati e confiscati che rimangono invenduti decorsi tre anni dall'avvio della procedura, sono mantenuti al patrimonio dello Stato, con provvedimento dell'Agenzia, alla quale resta peraltro affidata la gestione.

**Nel corso dell'esame in Senato** è stato introdotto un ulteriore comma, dopo il comma 3, all'articolo 36. Il nuovo **comma 3-bis** dell'articolo 36 modifica il comma *3-ter* dell'articolo 51 del codice antimafia, relativo al regime-fiscale e degli oneri economici. Il comma *3-ter*, nella sua formulazione vigente, prevede che qualora sussista un interesse di natura generale, l'Agenzia può richiedere, senza oneri, i provvedimenti di sanatoria, consentiti dalle vigenti disposizioni di legge delle opere realizzate sui beni immobili che siano stati oggetto di confisca definitiva. La disposizione inserita dal Senato sostituisce il riferimento alla sussistenza di un interesse di natura generale con il richiamo al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Il **comma 4** dell'articolo 36 del decreto-legge reca la clausola di invarianza finanziaria, precisando che le amministrazioni interessate devono provvedere ai nuovi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

### **Articolo 36-bis** *(Iscrizione di provvedimenti al Registro delle imprese)*

L'**articolo 36-bis** modifica il Codice antimafia per prevedere che tutti i provvedimenti giudiziari relativi al sequestro e alla confisca di prevenzione, relativi a imprese o società, debbano essere iscritti nel registro delle imprese.

L'articolo, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene sulla disciplina dell'amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati prevista dal **Codice antimafia** (d.lgs. n. 159 del 2011), introducendovi l'articolo 51-bis.

Tale nuova previsione impone alle **cancellerie giudiziarie** di richiedere al **registro delle imprese** l'**iscrizione** di una serie di provvedimenti adottati dal giudice nell'ambito del procedimento di prevenzione patrimoniale relativo ad **imprese e società**.

In particolare, dovranno essere iscritti i seguenti **atti**:

- il decreto di sequestro (art. 20 Codice);
- il decreto di confisca (art. 24 Codice);
- il provvedimento del tribunale che dispone l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende quando non ricorrono i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ma sussistono indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto al condizionamento mafioso (art. 34 Codice);
- il provvedimento del tribunale che, in presenza dei medesimi presupposti, dal carattere occasionale, dispone il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende (art. 34-bis Codice);
- il provvedimento di nomina dell'amministratore giudiziario delle aziende (art. 41 Codice);
- il provvedimento definitivo di confisca (art. 45 Codice).

L'elencazione non ha carattere esaustivo in quanto l'art. 51-bis precisa che dovranno essere iscritti anche «tutti i provvedimenti giudiziari» previsti dal Codice antimafia, «comunque denominati, relativi ad imprese, a società o a quote delle stesse».

La cancelleria dovrà presentare istanza al registro delle imprese entro il giorno successivo al deposito del provvedimento giudiziario.

Per le **modalità di presentazione dell'istanza** si rinvia alla legge n. 580 del 1993, di riordino delle camere di commercio, che all'art. 8 disciplina appunto il registro delle imprese. Nelle more dell'emanazione di uno specifico regolamento (proposta del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro della giustizia e con Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in base all'art. 8, comma 6-bis), la richiesta di iscrizione dovrà essere effettuata con le modalità previste dal D.P.R. n. 581 del 1995 (in base all'art. 8, comma 6-ter).

**Articolo 37**  
***(Organizzazione e organico dell'Agenzia nazionale per  
l'amministrazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata)***

L'**articolo 37** incide, novellandole, sulle disposizioni del Codice antimafia, relative all'organizzazione e all'organico dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

La disposizione modifica in primo luogo l'articolo 110 del codice antimafia prevedendo la possibilità di istituire **fino a 4 sedi secondarie** dell'Agenzia. E' soppressa inoltre la previsione per la quale le sedi dell'Agenzia devono essere stabilite in immobili confiscati (**comma 1**).

In base all'articolo 110, comma 1, del codice antimafia, nella formulazione in vigore prima del decreto-legge in conversione:

- sono previste due sedi dell'Agenzia: una **sede principale** a Roma; la sede di e una **sede secondaria** a Reggio Calabria. In concreto, tuttavia, come evidenzia la relazione tecnica, attualmente permangono, oltre alla sede di Reggio Calabria, anche altre 3 sedi (Palermo, Napoli e Milano) istituite prima dell'entrata in vigore della legge n. 161 del 2017 (che ha modificato l'articolo 110 nel senso qui illustrato), e temporaneamente salvaguardate (*rectius* "fino all'adeguamento della pianta organica dell'Agenzia") dall'art. 1, comma 292, della legge n. 205 del 2017.
- le sedi, compatibilmente con le esigenze di funzionalità, devono essere stabilite in immobili confiscati alla criminalità organizzata;
- l'Agenzia, dotata di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno.

L'articolo 37, al **comma 2**, interviene poi sull'articolo 112 del codice antimafia:

- prevedendo che alla istituzione delle ulteriori sedi secondarie (vedi *supra*) provveda l'Agenzia stessa con delibera del Consiglio direttivo. Tali sedi devono essere istituite in regioni ove sono presenti in quantità significativa beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (**lettera a, n. 1**);
- sopprimendo il parere motivato del Comitato consultivo di indirizzo preliminare alla delibera del Consiglio direttivo con la

quale l'Agenzia approva il bilancio preventivo e quello consultivo (**lettera a), n. 2 e lettera b**).

Il Comitato consultivo di indirizzo è un organo dell'Agenzia, il quale esprime pareri e può presentare proposte. Presieduto dal Direttore dell'Agenzia, esso è composto da undici unità, senza compensi o emolumenti. I membri del Comitato sono rappresentanti dei Ministeri (sviluppo economico; lavoro; istruzione), degli enti territoriali (Regioni; Comuni), delle associazioni del terzo settore, delle associazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, delle cooperative, delle associazioni dei datori di lavoro, un esperto in politica di coesione territoriale (designato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica), un responsabile dei fondi del Programma operativo nazionale "sicurezza" (designato dal Ministro dell'interno). Alle riunioni del Comitato consultivo di indirizzo possono essere chiamati a partecipare rappresentanti del territorio ove si trovino i beni e aziende confiscati.

L'articolo 37, infine, modifica l'articolo 113-*bis* del codice antimafia in materia di **organico** dell'Agenzia (**comma 3**).

E' opportuno ricordare che la dotazione organica dell'Agenzia è determinata dall'articolo 113-*bis* del codice antimafia in 200 unità complessive ripartite tra le diverse qualifiche.

Più nel dettaglio il **comma 3** dell'articolo 37 del decreto-legge:

- limita a 100 - su un totale di 170 previste – le unità di personale da reclutare per il potenziamento dell'organico dell'Agenzia attraverso procedure ordinarie di mobilità (**lettera a**);
- dispone che le restanti 70 unità possano essere reclutate mediante procedure selettive pubbliche, con oneri a carico dell'Agenzia, mentre per quanto riguarda la spesa "a regime" si provvede ai sensi dell'articolo 41 che detta disposizioni per la copertura finanziaria dei Titoli II e III del provvedimento (**lettera b**);
- aggiunge due ulteriori commi (4-*bis* e 4-*ter*) all'articolo 113-*bis* del codice antimafia (**lettera c**).
  - Il primo dei due nuovi commi (4-*bis*) prevede che, nell'ambito della contrattazione collettiva 2019-2021, venga individuata l'indennità di amministrazione spettante agli appartenenti ai ruoli dell'Agenzia, in misura pari a quella corrisposta al personale della corrispondente area del Ministero della giustizia.

Si tratta di una previsione che, come rileva la relazione illustrativa, è volta ad ovviare ad una evidente lacuna normativa. A ben vedere infatti non è mai stata



definita l'indennità di amministrazione dell'Agenzia. Tale circostanza, considerata la rilevanza per il personale di tale voce retributiva, fissa e pensionabile, rischia di fatto di minare significativamente gli esiti dell'attività di reclutamento sin dalle procedure di inquadramento e mobilità.

- Il secondo dei due nuovi commi (4-ter) prevede che l'Agenzia può continuare ad avvalersi di un contingente di personale in posizione di comando, distacco e fuori ruolo:

In proposito è opportuno ricordare che il comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017 (per l'abrogazione della disposizione *si veda l'articolo 38*) ha autorizzato, fino all'adeguamento dell'organico, l'Agenzia ad avvalersi di unità - fino a 100 - di personale di amministrazioni pubbliche ed enti pubblici economici, in posizione di comando o di distacco. Negli stessi limiti, la disposizione ha previsto che possa essere oggetto di comando presso l'Agenzia un massimo di 20 unità di personale, con analogo qualifica, proveniente dalle Forze di polizia a ordinamento civile e militare. Il personale di cui si avvalga l'Agenzia può essere distaccato o comandato anche in deroga alla vigente normativa sulla mobilità e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 17, comma 14 della legge n. 127 del 1997 (il quale prevede che nel caso in cui disposizioni di legge o regolamentari dispongano l'utilizzazione presso le amministrazioni pubbliche di un contingente di personale in posizione di fuori ruolo o di comando, le amministrazioni di appartenenza sono tenute ad adottare il provvedimento di fuori ruolo o di comando entro quindici giorni dalla richiesta). Il personale interessato dalla disposizione conserva il proprio stato giuridico ed economico. I relativi oneri finanziari sono a carico dell'amministrazione di appartenenza. Spetta all'Agenzia nazionale il rimborso a tali amministrazioni dei soli oneri di trattamento accessorio.

## Articolo 37-bis

### *(Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati)*

L'articolo 37-bis modifica l'articolo 113 del codice antimafia in materia di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia, prevedendo che essa possa richiedere la collaborazione di Amministrazioni centrali dello Stato, di Agenzie fiscali o di altri enti pubblici.

Si tratta di un articolo inserito presso l'altro ramo del Parlamento, il quale modifica in particolare il comma 3 dell'articolo 113 del codice antimafia.

L'articolo 113 del codice antimafia demanda la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Agenzia ad uno o più Regolamenti. Il comma 3 dell'articolo 113, nella sua formulazione vigente, prevede, in particolare, che l'Agenzia, per l'assolvimento dei suoi compiti, possa avvalersi di altre amministrazioni ovvero enti pubblici, comprese le Agenzie fiscali, sulla base di apposite convenzioni, anche onerose, solo successivamente alla entrata in vigore del regolamento suddetto (ovvero, nel caso di più regolamenti, dalla entrata in vigore dell'ultimo).

La disposizione, oltre a sopprimere ogni riferimento al "Regolamento", estende il novero di soggetti della cui collaborazione l'Agenzia, sulla base di apposite convenzioni, può avvalersi. Nel dettaglio l'Agenzia potrà avvalersi della collaborazione di:

- amministrazioni centrali dello Stato,
  - società ed associazioni *in house* (l'Agenzia potrà avvalersi di questi soggetti "con le medesime modalità delle amministrazioni);
  - Agenzie fiscali;
- enti pubblici.

## Articolo 38

### *(Deroga alle regole sul contenimento della spesa degli enti pubblici)*

L'**articolo 38** introduce una deroga, valida fino al terzo esercizio finanziario successivo all'adeguamento della dotazione organica, alle norme della *spending review* con riguardo alla Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

Più nel dettaglio il **comma 1** dell'articolo introduce un ulteriore comma all'articolo 118 del codice antimafia, recante disposizioni finanziarie. Si prevede che al fine di assicurare la piena ed efficace realizzazione dei compiti affidati all'Agenzia non trovano applicazione nei confronti della stessa le seguenti disposizioni:

- l'articolo 6, commi da 7 a 9 e da 12 a 14, del decreto- legge n. 78 del 2010 (conv. L. n. 122 del 2010);

I commi da 7 a 9 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 (conv. L. n. 122 del 2010) prevedono riduzioni alle spese – sostenute dalle pubbliche amministrazioni appartenenti al conto economico consolidato della P.A., incluse le autorità indipendenti – effettuate per studi e consulenze (comma 7), pubbliche relazioni, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (comma 8), nonché il divieto di spese per sponsorizzazioni (comma 9).

Il comma 12 introduce limiti alle spese per missioni da parte delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A., incluse le autorità indipendenti. Il comma 13, riduce del 50% la spesa annua, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A., incluse le autorità indipendenti, per attività che siano esclusivamente – secondo la precisazione introdotta dal Senato - di formazione del personale. Il comma 14, riduce la spesa per acquisto, manutenzione, noleggio e esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A., incluse le autorità indipendenti.

- l'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (conv. L. n. 135 del 2012);

Il comma 2 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 95 pone un limite pari al 50 per cento dei costi sostenuti per le spese destinate all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

- l'articolo 2, commi da 618 a 623, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

I commi da 618 a 623 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2008 introducono e disciplinano i limiti alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Tale deroga opera nei confronti dell'Agenzia fino al terzo esercizio finanziario successivo all'adeguamento della dotazione organica di cui all'articolo 113-*bis* del codice antimafia (come modificato dall'articolo 37 del decreto-legge). Allo scadere della deroga entro 90 giorni, con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze su proposta dell'Agenzia vengono stabiliti i criteri specifici per l'applicazione delle norme derogate sulla base delle spese sostenute nel triennio. Gli oneri sono quantificati in 66.194 euro.

Il **comma 2** dispone l'abrogazione dei commi 7 e 8 dell'articolo 52 del codice antimafia, conseguente alla introduzione nell'articolo 48 del codice antimafia di un nuovo comma *7-ter* (si veda l'articolo 36 del decreto-legge).

Il **comma 3** prevede infine l'abrogazione del comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017. Si tratta di una abrogazione consequenziale alle modifiche apportate in materia dalla lettera c) del comma 1 dell'articolo 37 del decreto-legge.

**Articolo 38-bis**  
**(Disposizioni a sostegno delle vittime delle attività di estorsione e dell'usura)**

**L'articolo 38-bis** dispone in materia di sostegno delle **vittime delle attività di estorsione e dell'usura**.

A tal fine esso propone novelle alla legge n. 44 del 1999 ("Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura").

In particolare, preclude l'iscrizione agli elenchi delle associazioni e delle organizzazioni antiracket e antiusura ai soggetti che non siano in regola con la documentazione antimafia.

Amplia i termini per la presentazione delle domande di elargizione a favore dei soggetti danneggiati da attività estorsive.

Dispone inoltre circa: le modalità di concessione dell'elargizione quando dall'elargizione delle somme a valere sul fondo dipenda la ripresa efficiente dell'attività imprenditoriale; l'attività del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura; i termini di alcune scadenze per il richiedente l'elargizione (v. *infra* per un testo a fronte di tali modifiche).

Di tali novelle (agli articoli 13, 14, 19 e 20 della legge n. 44 del 1999, nonché all'articolo 14 della legge n. 108 del 1996) si dà brevemente conto qui di seguito.

L'articolo 13 della legge n. 44 del 1999 stabilisce che le elargizioni a valere sul Fondo di solidarietà per le vittime siano concesse a domanda.

La domanda può essere presentata anche per il tramite delle associazioni e delle fondazioni che prestano assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive iscritte nell'apposito elenco presso ogni prefettura.

Con la novella si **preclude l'iscrizione al citato elenco ad associazioni ed organizzazioni che non abbiano presentato la documentazione antimafia** (di cui al Libro II, Capi da I a IV, del [decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159](#)), al momento dell'accettazione della domanda di iscrizione.

Ulteriore novella ridetermina i **termini temporali per la presentazione della domanda di elargizione: 24 mesi** (in luogo di 120 giorni) dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato abbia conoscenza che dalle indagini preliminari siano emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a delitto commesso per le finalità estorsive previste dalla legge.

Viene analogamente adeguato (dal **comma 2** dell'articolo aggiuntivo in esame) a **24 mesi** dalla data di presentazione della denuncia per il delitto di usura ovvero dalla data in cui la persona offesa ha notizia dell'inizio delle indagini per il delitto di usura, il termine (previsto dall'articolo 14, comma 5, della legge n. 108 del 1996) per la presentazione domanda di concessione del mutuo al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura. Tale termine è fissato a sei mesi dalla norma vigente.

L'articolo 14 della legge n. 44 riguarda le **modalità di concessione dell'elargizione**.

Questa è disposta con decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, su deliberazione del Comitato di cui all'articolo 19 (oggetto di modifica, v. *infra*).

Con l'introduzione di un nuovo **comma 1-bis all'articolo 14**, la novella in esame prevede che possano essere accordati al richiedente **anticipi dell'elargizione, fino all'intero ammontare**, previa concessione di provvisoria (ossia una somma di denaro in favore della parte danneggiata dal reato, come anticipo sull'importo integrale che le spetterà in via definitiva) o di altra misura cautelare da parte del giudice.

Tale disposizione trova applicazione nei casi in cui l'erogazione di tale somma sia necessaria a **riattivare in maniera efficiente l'attività imprenditoriale** della vittima dell'evento delittuoso.

L'articolo 19 della legge n. 44 disciplina la composizione ed i compiti del **Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura** presso il Ministero dell'interno.

Fanno parte del Comitato, presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, rappresentanti dei ministeri, membri designati dal CNEL e un rappresentante della CONSAP - Concessionaria di servizi assicurativi pubblici Spa (quest'ultimo senza diritto di voto), nonché tre membri delle associazioni od organizzazioni antiracket e antiusura iscritte nell'elenco di cui all'articolo 13 (v. *supra*). Questi ultimi sono nominati ogni due anni con decreto del Ministro dell'interno su designazione degli organismi nazionali associativi maggiormente rappresentativi.

Con la novella in esame, si prevede, a pena di **nullità** delle decisioni assunte, che tali rappresentanti non possano prendere parte all'attività del Comitato (incluse eventuali votazioni) quando il Comitato si debba esprimere su richiedenti i quali siano, ovvero siano stati nei 10 anni precedenti, **membri delle loro associazioni ovvero abbiano ricevuto supporto in sede di giudizio dalle medesime associazioni**.

Si prevede, inoltre, che **i decreti di nomina** dei suddetti rappresentanti delle associazioni siano pubblicati **sul sito internet del Ministero**

**dell'interno**, in apposita sezione (nuovo comma 1-bis dell'articolo 19 della legge n. 44).

L'articolo 20, comma 1, della legge n. 44 del 1999 reca, a favore dei richiedenti l'elargizione a valere sul fondo, la proroga di 300 giorni dei termini di scadenza degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, dei termini di prescrizione e di decadenza, nonché di altri atti esecutivi. La norma si riferisce a i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo.

Con la novella in esame, tale proroga è ampliata a **due anni a decorrere dal provvedimento di sospensione**. Non sono dovuti **interessi di mora** nel frattempo eventualmente maturati

Si riporta qui di seguito il prospetto delle modifiche proposte alla legge n. 44 del 1999.

<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b>	
<i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
<b>Articolo 13</b>	<b>Articolo 13</b>
<i>Modalità e termini per la domanda</i>	<i>Modalità e termini per la domanda</i>
1. L'elargizione [a favore dei soggetti danneggiati da attività estorsive] è concessa a domanda.	1. <i>Identico.</i>
2. La domanda può essere presentata dall'interessato ovvero, con il consenso di questi, dal consiglio nazionale del relativo ordine professionale o da una delle associazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). La domanda può essere altresì presentata da uno dei soggetti di cui all'articolo 8, comma 1, ovvero, per il tramite del legale rappresentante e con il consenso dell'interessato, da associazioni od organizzazioni iscritte in apposito	2. <i>Identico.</i>

<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b>	
<i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
<p>elenco tenuto a cura del prefetto ed aventi tra i propri scopi quello di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sono determinati le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità per la relativa tenuta.</p>	
	<p><b>2-bis. Non possono far parte dell'elenco di cui ai comma 2 associazioni ed organizzazioni che, al momento dell'accettazione della domanda di iscrizione, non siano in regola con la documentazione antimafia di cui al Libro II, capi dal I al IV, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.</b></p>
<p>3. Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di centoventi giorni dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a delitto commesso per le finalità indicate negli articoli precedenti.</p>	<p>3. Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di <b>ventiquattro mesi</b> dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a delitto commesso per le finalità indicate negli articoli precedenti.</p>
<p>4. Per i danni conseguenti a</p>	<p>4. <i>Identico.</i></p>



<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b>	
<i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
<p>intimidazione anche ambientale, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla data in cui hanno avuto inizio le richieste estorsive o nella quale l'interessato è stato per la prima volta oggetto della violenza o minaccia.</p>	
<p>5. I termini stabiliti dai commi 3 e 4 sono sospesi nel caso in cui, sussistendo un attuale e concreto pericolo di atti di ritorsione, il pubblico ministero abbia disposto, con decreto motivato, le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità del soggetto che dichiara di essere vittima dell'evento lesivo o delle richieste estorsive. I predetti termini riprendono a decorrere dalla data in cui il decreto adottato dal pubblico ministero è revocato o perde comunque efficacia. Quando è adottato dal pubblico ministero decreto motivato per le finalità suindicate è omessa la menzione delle generalità del denunciante nella documentazione da acquisire ai fascicoli formati ai sensi degli articoli 408, comma 1, e 416, comma 2, del codice di procedura penale, fino al provvedimento che dispone il giudizio o che definisce il procedimento.</p>	<p><i>5. Identico.</i></p>

<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b>	
<i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
<b>Articolo 14</b> <i>Concessione dell'elargizione</i>	<b>Articolo 14</b> <i>Concessione dell'elargizione</i>
<p>1. La concessione dell'elargizione è disposta con decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, su deliberazione del Comitato di cui all'articolo 19. La deliberazione deve dare conto della natura del fatto che ha cagionato il danno patrimoniale, del rapporto di causalità, dei singoli presupposti positivi e negativi stabiliti dalla presente legge e dell'ammontare del danno patrimoniale, dettagliatamente documentato, salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 2. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 7, 10 e 13 della legge 20 ottobre 1990, n. 302. Si applica altresì l'articolo 10-sexies della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.</p>	<p>1. <i>Identico.</i></p>
	<p><b>1-bis. Qualora dalla disponibilità dell'intera somma dipenda la possibilità di riattivare in maniera efficiente l'attività imprenditoriale, previa concessione di provvisionale, ovvero di altre misure cautelari, da parte del giudice nel corso del giudizio relativo all'evento delittuoso posto a base dell'istanza, possono essere erogate somme di denaro a titolo di anticipo dell'elargizione, sino a</b></p>



<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b>	
<i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
Ministero della giustizia;	
c) da tre membri designati dal CNEL ogni due anni, assicurando la rotazione tra le diverse categorie, su indicazione delle associazioni nazionali di categoria in esso rappresentate;	c) <i>identica</i> ;
d) da tre membri delle associazioni od organizzazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 13, comma 2. I membri sono nominati ogni due anni con decreto del Ministro dell'interno su designazione degli organismi nazionali associativi maggiormente rappresentativi. Il Ministro dell'interno, su proposta del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed antiusura, determina con proprio decreto i criteri per l'individuazione della maggiore rappresentatività;	d) da tre membri delle associazioni od organizzazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 13, comma 2. I membri sono nominati ogni due anni con decreto del Ministro dell'interno su designazione degli organismi nazionali associativi maggiormente rappresentativi. Il Ministro dell'interno, su proposta del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed antiusura, determina con proprio decreto i criteri per l'individuazione della maggiore rappresentatività. <b>I membri di cui alla presente lettera devono astenersi da prendere parte all'attività del Comitato, incluse eventuali votazioni, quando sono chiamati ad esprimersi su richiedenti l'accesso al fondo di cui all'articolo 18 presentati da soggetti i quali siano, ovvero siano stati, nei dieci anni precedenti, membri delle loro associazioni ovvero abbiano ricevuto supporto in sede di giudizio dalle medesime associazioni. Ogni decisione assunta in violazione di quanto previsto dal precedente periodo è</b>

<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b> <i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
	<b>da considerarsi nulla;</b>
e) da un rappresentante della Concessionaria di servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP), senza diritto di voto.	e) <i>identica.</i>
	<b>1-bis. In un'apposita sezione del sito <i>internet</i> del Ministero dell'interno sono pubblicati i decreti di nomina dei componenti di bui al comma 1, lettera d).</b>
2. Il Commissario ed i rappresentanti dei Ministeri restano in carica per quattro anni e l'incarico non è rinnovabile per più di una volta.	2. <i>Identico.</i>
(...)	(...)
<b>Articolo 20</b> <i>Sospensione di termini</i>	<b>Articolo 20</b> <i>Sospensione di termini</i>
1. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni.	1. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di <b>due anni a decorrere dal provvedimento di sospensione. Non sono dovuti interessi di mora nel frattempo eventualmente maturati.</b>

<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b>	
<i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
2. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni.	2. <i>Identico.</i>
3. Sono altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1, i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo.	3. <i>Identico.</i>
4. Sono sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate.	4. <i>Identico.</i>
5. Qualora si accerti, a seguito di sentenza penale irrevocabile, o comunque con sentenza esecutiva, l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici previsti dal presente articolo, gli effetti dell'inadempimento delle obbligazioni di cui ai commi 1 e 2 e della scadenza dei termini di cui al comma 3 sono regolati dalle norme	5. <i>Identico.</i>

<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b>	
<i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
ordinarie.	
6. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 si applicano altresì a coloro i quali abbiano richiesto la concessione del mutuo senza interesse di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, nonché a coloro che abbiano richiesto l'elargizione prevista dall'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302.	<i>6. Identico.</i>
7. Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1. In presenza di più procedimenti penali che riguardano la medesima parte offesa, anche ai fini delle sospensioni e della proroga anzidette, è competente il procuratore della Repubblica del procedimento iniziato anteriormente.	<i>7. Identico.</i>
<i>7-bis.</i> Il prefetto, ricevuta la richiesta di elargizione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 8, compila l'elenco delle procedure esecutive in corso a carico del richiedente e informa senza ritardo il procuratore della Repubblica competente, che trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla	<i>7-bis. Identico.</i>

<b>Legge 23 febbraio 1999, n. 44</b>	
<i>Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura</i>	
Testo vigente	Modifiche proposte
comunicazione del prefetto.	
7-ter. Nelle procedure esecutive riguardanti debiti nei confronti dell'erario, ovvero di enti previdenziali o assistenziali, non sono poste a carico dell'esecutato le sanzioni dalla data di inizio dell'evento lesivo, come definito dall'articolo 3, comma 1, fino al termine di scadenza delle sospensioni e della proroga di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo.	7-ter. <i>Identico.</i>



## **Articolo 39** **(Copertura finanziaria)**

L'articolo 39 reca la **quantificazione degli oneri** associati al provvedimento e l'**indicazione delle coperture finanziarie**.

Il **comma 1**, in particolare, reca la quantificazione degli oneri derivanti dagli articoli 9, 18, comma 3, limitatamente all'anno 2018, 22, *22-bis*, 34, 37 e 38 in 21.851.194 euro per l'anno 2018, 75.028.329 euro per l'anno 2019, 84.477.109 euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2025, 35.327.109 euro per l'anno 2026 e a 10.327.109 euro a decorrere dall'anno 2027. Il medesimo comma indica quindi le seguenti coperture:

- a) quanto a 5.900.000 euro per l'anno 2019 e a 5.000.000 di euro annui a decorrere dall'anno 2020, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del MEF per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento del Ministero dell'interno;  
*a-bis*) quanto a 4.635.000 di euro per l'anno 2018, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del MEF per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento del Ministero della giustizia;
- a-ter*) quanto a 2.000.000 di euro per l'anno 2018, a 15.000.000 di euro per l'anno 2019 e a 25.000.000 di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2026, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del MEF per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento del Ministero della giustizia”;
- b) quanto a 15.150.000 euro per l'anno 2018 e a 49.150.000 euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2025, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del

- programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del MEF per l'anno 2018, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno;
- c) quanto a 66.194 euro per l'anno 2018, a 4.978.329 euro per l'anno 2019, a 5.327.109 euro annui a decorrere dall'anno 2020, mediante corrispondente utilizzo di quota parte delle entrate di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a*), della legge n. 44 del 1999, affluite all'entrata del bilancio dello Stato, che restano acquisite all'erario.

L'articolo 18, comma 1, della legge n. 44 del 1999 ha istituito il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive. La lettera *a*) del medesimo comma stabilisce che il Fondo sia alimentato in parte da un contributo sui premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1° gennaio 1990.

Il **comma 2** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

**Articolo 40**  
*(Entrata in vigore)*

L'**articolo 40** prevede l'entrata in vigore del decreto il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*.