



SCHEDA 23 Ottobre 2020

L'ENNESIMO 'DECRETO IMMIGRAZIONE-SICUREZZA' (D.L. 21 OTTOBRE 2020, N. 130): MODIFICHE AL CODICE PENALE E ALTRE NOVITÀ

Giulia Mentasti

Per leggere il testo del decreto-legge, [clicca qui](#).

1. È in vigore dal 22 ottobre 2020 un nuovo 'decreto immigrazione-sicurezza', approvato dal Governo Conte II. È il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante *“Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”*.

Le ragioni di necessità ed urgenza che legittimano l'uso del decreto-legge ai sensi dell'art. 77 Cost. sono state individuate nella **non più procrastinabile esigenza di chiarire alcuni profili dei precedenti decreti-sicurezza** (il **d.l. 4 ottobre 2018, n. 113** e il **d.l. 14 giugno 2019, n. 53**) – risalenti al Governo

Conte I (allorché Ministro dell'Interno era Matteo Salvini) – attraverso una loro rimodulazione che tenesse conto dei principi costituzionali e internazionali vigenti in materia, nonché di alcuni aspetti funzionali che avevano generato difficoltà applicative.

Come osservato dalla relazione illustrativa, il nuovo intervento normativo, pur fortemente invocato da una parte delle forze politiche, risponde soprattutto alla oggettiva necessità di dar seguito ad **alcune osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica** in sede, dapprima, di **emanazione del d.l. 113/2018** e poi di **promulgazione della l. 77/2019**, di conversione in legge del d.l. 53/2019.

2. Con uno sguardo d'insieme – salvo soffermarsi più da vicino nel prosieguo sulle modifiche più rilevanti – i **sedici articoli del decreto** modificano la disciplina vigente in materia di **condizione giuridica dello straniero** (requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno e convertibilità degli stessi in permessi di lavoro), **protezione internazionale** e sistema di **accoglienza, divieto di transito delle navi** nel mare territoriale, **trattenimento amministrativo dello straniero e attribuiscono** l'inedito ruolo del **Garante dei diritti delle persone private della libertà personale** quale organo di reclamo per le condizioni di vita all'interno dei centri di trattenimento per i migranti.

Di immediata rilevanza penale, invece, sono le modifiche in tema di inapplicabilità della **causa di non punibilità** *ex art. 131 bis* c.p., le **nuove disposizioni in materia di comunicazioni in carcere** (con la modifica del reato di agevolazione *ex art. 391 bis* e l'introduzione del delitto di indebito accesso di dispositivi idonei alla comunicazione di soggetti detenuti ai sensi del nuovo art. 391 *ter*), l'inasprimento sanzionatorio per la **rissa**, le modifiche al c.d. **"DASPO urbano"**, il contrasto alla commissione attraverso **internet** di **reati in materia di stupefacenti**.

3. Le modifiche al codice penale (artt. 131 bis, 391 bis, 391 ter, 588 c.p.).

3.1. Partendo proprio dalle modifiche che interessano il codice penale, l'art. 7 del decreto interviene sul testo dell'**art. 131 bis co. 2**, secondo periodo del codice penale, **restringendo i casi di esclusione della causa di non**

punibilità. Nel 2019, ad opera del cd. decreto-sicurezza *bis*, proprio il secondo comma dell'art. 131 *bis* c.p. era stato oggetto di una modifica che aveva inserito il seguente periodo: «*L'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive*». Successivamente, l'art. 1, comma 1 della l. 8 agosto 2019, n. 77, in sede di conversione del sopracitato decreto, aveva aggiunto le seguenti parole: «, *ovvero nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341 bis, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni*».

Ora, il decreto in commento interviene nuovamente su tale comma, **circoscrivendo i casi di esclusione della causa di non punibilità** che risulta oggi applicabile alle condotte penalmente rilevanti rivolte nei confronti di un ***ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni*** (definizione meno ampia di quella previgente che, lo si ricorda, faceva riferimento a *un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni*).

Al contempo, però, la novella **aggiunge una nuova ipotesi di esclusione di applicabilità del 131 bis**, prevedendo che non possa più dirsi di particolare tenuità un'offesa in caso di **oltraggio a magistrato in udienza** (art. 343 c.p.).

Si segnala, a tal proposito, che con ordinanza del 5 febbraio 2020, n. 93, il Tribunale di Torino ha sollevato una **questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 bis c. 2 c.p.** – come novellato dal decreto sicurezza *bis* – per contrasto con gli artt. 3, 27 co. 3 e 117 co. 1 Cost. in relazione all'art. 49 co. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea **nella parte in cui esclude che l'offesa possa ritenersi di particolare tenuità**, tra l'altro, **nei casi di cui all'art. 337 c.p.**, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni. Tra le diverse ragioni addotte^[1], il Tribunale evidenziava, in particolare, un profilo di irragionevolezza nella scelta di escludere a priori la possibilità di particolare tenuità per l'oltraggio a un pubblico ufficiale (*ex art. 341 bis c.p.*) ma di ritenere invece applicabile il 131 *bis* ai fatti di oltraggio a un corpo politico, amministrativo o giudiziario (*ex art. 342 c.p.*) o all'oltraggio a magistrato in udienza (*ex art. 343 c.p.*).

Orbene, se l'ultimo intervento del legislatore ha compreso anche l'art. 343 c.p. nelle ipotesi di inapplicabilità della causa di non punibilità, non possono dirsi risolte le altre questioni sollevate con riferimento all'art. 337 – rimasto indenne da ogni modifica – per le quali si dovrà dunque attendere la pronuncia della Corte costituzionale.

3.2. Sull'onda dell'incremento del numero di casi di telefoni cellulari rinvenuti all'interno degli istituti penitenziari^[2], gli articoli 8 e 9 del decreto in commento ridefiniscono e inaspriscono la disciplina delle **abusive comunicazioni con l'esterno dei detenuti**. Innanzitutto, l'art. 8 del decreto **modifica l'art. 391 bis c.p.** (ora rubricato: *Agevolazione delle comunicazioni dei detenuti sottoposti alle restrizioni di cui all'articolo 41 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354. Comunicazioni in elusione delle prescrizioni*) in tre punti. I primi due riguardano un **innalzamento delle pene** già previste per chi agevoli la comunicazione con l'esterno di detenuti sottoposti al severo regime dell'art. 41 bis ord. pen. (l'originaria pena da 1 a 4 anni viene ora portata **da 2 a 6 anni di reclusione**) e per le medesime condotte poste in essere da un **pubblico ufficiale o da un avvocato**, ora punite con la **reclusione da 3 a 7 anni** (in precedenza la cornice edittale era da 2 a 6 anni). La terza modifica, infine, aggiunge un terzo comma alla fattispecie che da oggi dunque sanziona con la **pena da 2 a 6 anni anche il detenuto** in 41 bis che comunichi con altri in elusione delle prescrizioni imposte. Ci si potrebbe interrogare, peraltro, sulla reale necessità di tali modifiche posto che la norma – inserita dal legislatore con la l. 15 luglio 2009, n. 94 (il cd. *pacchetto sicurezza*) – in undici anni di vita risulta essere sostanzialmente priva di applicazioni pratiche^[3].

L'art. 9 del decreto, invece, introduce al **nuovo art. 391 ter c.p.** la fattispecie di **accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti**. La nuova norma incriminatrice prevede che – fuori dai casi di cui all'articolo precedente – sia punito con la pena della **reclusione da 1 a 4 anni (o da 2 a 5 anni se si tratta di pubblico ufficiale o un avvocato)** chi procuri a un detenuto (anche non in regime di 41 bis) un telefonino o un qualunque dispositivo idoneo ad effettuare comunicazioni o, più semplicemente, consenta l'uso indebito di tali strumenti o, ancora, introduca in un istituto penitenziario uno dei predetti strumenti al fine renderlo disponibile a una persona detenuta. Simmetricamente, la pena della

reclusione da 1 a 4 anni, salvo che il fatto costituisca un più grave reato, **si applicherà anche al detenuto** che indebitamente *riceve o utilizza* tali strumenti, fino ad oggi soggetto ad un mero illecito disciplinare.

3.3. Ancora di interesse marcatamente penalistico è la modifica apportata dall'art. 10 del provvedimento in questione, al **reato di rissa ex art. 588 c.p.** In risposta alla “recrudescenza di fenomeni criminosi” (il riferimento, verosimilmente, è alla triste vicenda di Willy Duarte), il decreto rivede la cornice edittale del reato, innalzando al primo comma (**da 309) a 2000 euro il limite edittale massimo della multa** per chi vi partecipi. Al comma secondo, che disciplina l'ipotesi in cui nel corso della rissa taluno rimanga ucciso o riporti lesioni personali, la cornice edittale della **reclusione** per i partecipanti – in precedenza fissata tra tre mesi e cinque anni – viene oggi innalzata e ricompresa tra **sei mesi e sei anni**.

4. Le modifiche in materia di immigrazione.

4.1. Sei dei sedici articoli di cui si compone il decreto-legge intervengono in **materia di immigrazione** apportando modifiche al **d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286** (Testo unico in materia di immigrazione, d'ora in avanti t.u.imm.), al **d.lgs. 18 luglio 2015, n. 142** (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.) e al **d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25** (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).

Pur non essendo questa la sede per una completa disamina delle modifiche alla disciplina in materia di immigrazione, appare opportuno mettere in luce gli interventi più rilevanti, sia per la loro risonanza mediatica, sia per la loro collocazione in una ‘zona grigia’ a confine tra diritto amministrativo e diritto penale.

4.2. L'art. 1 del decreto-legge in commento detta disposizioni in materia di **permesso di soggiorno e controlli alla frontiera**. Se il d.l. 113/2018 esordiva con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, l'odierno decreto si apre con il **reinserimento – all'art. 5 co. 6 t.u.imm. – della menzione del *rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano***, eliminato dal d.l. 113/2018.

Inserendo il nuovo **comma 1 bis all'art. 6 t.u.imm.** il decreto prevede, inoltre, un elenco di tipi di permesso di soggiorno per i quali viene **ammessa, a determinate condizioni, la conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro[4]**.

4.3. In tema di controlli alla frontiera, il decreto interviene sul **discusso divieto di ingresso, transito e sosta delle navi nel mare territoriale**, introdotto dal decreto sicurezza *bis* del 2019 e che, in più occasioni, aveva determinato il prolungato stallo di decine di migranti a bordo di navi delle ONG.

Ad opera dell'art. 1 co. 1 lett. *c* e *d*, vengono quindi **abrogati: il comma 1 ter dell'art. 11** (che assegnava al Ministro dell'interno il potere *limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale*) e **i commi 6 bis, 6 ter e 6 quater dell'art. 12** (che prevedevano le pesanti sanzioni amministrative – da 150.000 a 1.000.000 euro – e la confisca delle navi, in caso di violazione dei divieti disposti ai sensi dell'art. 11 co. 1 *ter*).

Pur rimodellati ed espunti dal t.u.imm., però, **sopravvivono sia il divieto di transito e sosta** (non si parla più di *ingresso*, invece) **che la loro sanzione** che, in virtù dell'applicabilità dell'art. 1102 cod. nav., **diventa una pena**. L'art. 1 co. 2 del decreto-legge, infatti, prevede che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del Codice della navigazione[5], per gli stessi motivi e negli stessi casi fino a ieri previsti dall'art. 11 co. 1 *ter* t.u.imm.[6], il **Ministro dell'interno**, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri – **possa (ancora) limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale**.

Una rilevante novità introdotta dal decreto è la previsione che **tali disposizioni non si applichino ad operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera**, effettuate nel rispetto, da un lato, delle indicazioni impartite dall'autorità competente per la ricerca e soccorso in mare e, dall'altro, degli obblighi internazionali in materia di diritto del mare e di diritti dei rifugiati[7].

In caso di inosservanza dei suddetti divieti – abrogate le esorbitanti sanzioni amministrative precedentemente previste e, in particolare, eliminata la previsione della misura della confisca delle navi – troverà applicazione l'articolo 1102 del Codice della navigazione[8], che commina la **pena della reclusione fino a due anni**, nonché la **multa da euro 10.000 ad euro 50.000**.

4.4. Confermano la rinnovata **volontà di rispetto degli obblighi internazionali**, gli interventi ai commi 1.1., 1.2. e 2 dell'art. 19 t.u.imm. in tema di divieti di espulsione e di respingimento.

In particolare, ai sensi del **nuovo art. 19 co. 1.1.**, **non è ammesso il respingimento, l'espulsione o l'extradizione** di una persona verso uno Stato qualora *esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta – non più solo – a tortura ma ora anche a trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)* o anche quando vi sia motivo di ritenere che *l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare (art. 8 CEDU)[9]*, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica (dovendosi così tenere conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali nel paese d'origine).

In aggiunta, ai sensi del nuovo comma 1.2. dell'art. 19, ricorrendo tali ipotesi di divieto di *refoulement* ed essendo già stata rigettata la domanda di protezione internazionale, la Commissione Territoriale dovrà trasmettere gli atti al Questore per il rilascio di un **permesso di soggiorno per protezione speciale** (così, di fatto, ripristinando il permesso di soggiorno per motivi umanitari). La modifica all'**art. 19 comma 2**, invece, **estende il divieto di**

refoulement (prima previsto per stranieri che versavano in condizioni di salute di particolare gravità) anche agli stranieri affetti da **patologie relative alla sfera psichiatrica**.

L'art. 2 del decreto detta disposizioni circa il **procedimento di riconoscimento della protezione internazionale** andando ad incidere sul decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e riscrivendo la disciplina dell'**esame prioritario** e della **procedura accelerata**, nonché i poteri delle commissioni territoriali.

4.5. Di particolare interesse è l'**art. 3** del decreto-legge, che apporta alcune modifiche **in materia di trattenimento amministrativo degli stranieri**, misura spesso oggetto di attenzione anche da parte dei penalisti (nonché del Garante delle persone private della libertà) per la affinità – nella sostanza, ma non nelle garanzie – con la privazione della libertà di matrice penale.

Di recente, a Milano, il tema è stato oggetto di dibattito anche da parte dell'opinione pubblica in ragione della riapertura, tra le proteste, **del CPR di via Corelli[10]**, che negli aveva fatto spesso parlare di sé per suicidi, violenze e abusi[11].

In primo luogo, il decreto-legge aggiunge all'**art. 10 ter co. 3 t.u.imm.** – articolo inserito nel 2017 dal cd. decreto Minniti e che, per la prima volta, aveva nominato in una fonte di rango primario e fornito di una (apparente) base normativa gli **hotspot[12]** – la previsione che lo straniero, che si trovi trattenuto in un CPR a seguito del rifiuto reiterato di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici, sia tempestivamente **informato dei diritti e delle facoltà derivanti dal procedimento di convalida del decreto di trattenimento in una lingua da lui conosciuta**.

Tramite l'inserimento di un **rinvio all'art. 14**, viene poi **equiparata** (nelle forme) **al trattenimento nei CPR, la privazione della libertà che avviene – ai sensi dell'art. 13 co. 5 bis – in (non meglio definite) strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza o nei locali idonei presso l'ufficio di frontiera** qualora il trattenimento nell'attesa della convalida del giudice sul provvedimento di espulsione non possa avvenire in un CPR per carenza di posti disponibili.

Cinque sono le modifiche apportate all'art. 14 t.u.imm, pietra angolare dell'intero sistema di trattenimento amministrativo.

La prima modifica prevede un **procedimento per l'individuazione del CPR** presso cui trasferire lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione che non è possibile eseguire con immediatezza, incaricando il questore di avanzare apposita richiesta alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

La seconda modifica introduce, in caso di carenza di posti, un **meccanismo di priorità di trattenimento** che dia la precedenza a coloro che siano considerati una **minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica** o che siano stati **condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati di cui all'art. 4 co. 3, terzo periodo e all'art. 5 co. 5 bis** (le stesse condizioni ostative al rilascio del visto e del permesso di soggiorno), nonché per coloro che siano cittadini di (o che, più semplicemente provengano da) Paesi terzi con i quali sono vigenti **accordi di cooperazione o altre intese in materia di rimpatrio**.

La terza modifica riguarda l'art. 14 co. 5 e, in particolare, i **termini massimi di trattenimento** (ri)portati a **90 giorni** (il d.l. 113/2018 aveva innalzato tale termine a 180 giorni), prorogabili di ulteriori 30 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri. Con riguardo, invece, allo **straniero, già trattenuto presso le strutture carcerarie** per novanta giorni (prima centottanta), si nota che il termine massimo di trattenimento nel CPR (trenta giorni) **diventa prorogabile di ulteriori trenta per lo straniero cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri**.

La quarta modifica prevede un miglioramento delle condizioni di detenzione nei CPR, prevedendo che il centro presso cui viene eseguito il trattenimento assicuri, *in primis*, **adeguati standard igienico-sanitari e abitativi**, la necessaria informazione relativa al suo *status*, l'assistenza, il **pieno rispetto della sua dignità** (secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394)[**13**] e la **libertà di corrispondenza anche telefonica** con l'esterno.

La quinta modifica, infine, introduce in favore dello straniero **una procedura di reclamo in merito alle condizioni di trattenimento**, attuabile tramite istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa, **al Garante nazionale** (e ai garanti regionali o locali) **dei diritti delle persone private della libertà personale** il quale, esaminata la fondatezza delle istanze, potrà formulare raccomandazioni all'amministrazione interessata[14].

Questa nuova disposizione, in particolare, mira a colmare la lacuna in materia di reclami esperibili evidenziata, nel 2015, dalla **sentenza *Khlaifia c. Italia*** della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale pronuncia, infatti, aveva condannato l'Italia non solo per l'assenza di una base normativa per il trattenimento all'interno dei Centri di primo soccorso e accoglienza (art. 5 CEDU) ma anche per la violazione dell'art. 13 CEDU, per l'assenza di un organo al quale i ricorrenti avrebbero potuto rivolgersi per denunciare le proprie condizioni di trattenimento.

Si ricorda, infatti, che tale verifica sulle condizioni di trattenimento non poteva essere nemmeno domandato al Giudice di pace che aveva convalidato il trattenimento, il quale, diversamente dal magistrato di sorveglianza per quanto concerne il carcere, non aveva alcun potere di controllo. È dunque certamente apprezzabile tale nuova funzione di controllo attribuita al Garante che, però, resta, appunto, una figura di garanzia: diversa e distante dalle figure giurisdizionali cui, normalmente, è richiesto un simile controllo sulle condizioni di privazione della libertà negli istituti penitenziari.

4.6. Con riguardo, invece, al **trattenimento dei richiedenti asilo** il decreto (art. 3) interviene sull'art. 6 d.lgs. 142/2015 aggiungendo **tre nuove ipotesi**. Si prevede in particolare che sia trattenuto il richiedente che versi nelle condizioni di cui agli articoli 12, comma 1, lettere b) e c), e 16 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (ossia il caso in cui ricorra una causa di diniego dello *status* di rifugiato e di esclusione dallo *status* di protezione sussidiaria); oppure (nuova lett. a bis) che si trovi nelle condizioni di cui all'articolo 29 bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (ipotesi di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento); oppure ancora (lett. c) in caso di condanna anche non definitiva per i reati rilevanti ai fini delle cause di diniego dello statu di

rifugiato (articoli 12, comma 1, lettera c) e di esclusione dallo status di protezione sussidiaria (art. 16, comma 1, lettera d-bis) del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

Viene al contempo ritoccata la **durata massima del trattenimento** e portata – parallelamente a quanto avviene per gli stranieri irregolari – a **novanta giorni** (prima centottanta) **prorogabili per altri trenta** qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

4.7. Guardando alle **disposizioni contenute nel d.lgs. 142/2015**, sempre l'art. 3 del decreto in commento interviene in materia di **iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale (art. 5 bis)** reintroducendo il relativo diritto dopo che il d.l. 113/2018 lo aveva espunto.

La modifica dà, peraltro, seguito alla recente pronuncia della **Corte costituzionale** che con **sentenza del 9 luglio 2020, n. 186**, aveva dichiarato **costituzionalmente illegittimo**, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 4 co. 1 *bis* d.lgs. 142/2015 introdotto dal d.l. 113/2018[15], in quanto, non solo, **il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo**, ivi previsto, **viola la pari dignità sociale dello straniero** garantita dall'art. 3 Cost. ma al contempo è **irragionevole** rispetto ai fini dichiarati dallo stesso decreto sicurezza, poiché impedendo l'iscrizione anagrafica, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente (in particolare i richiedenti asilo regolarmente soggiornanti), a discapito del proclamato obiettivo di aumento del livello di sicurezza pubblica.

4.8. L'art. 4 del decreto reimposta il sistema di accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale, creando il nuovo "**Sistema di accoglienza e integrazione**" (SAI, destinato a succedere allo SPRAR/SIPROIMI). In questo nuovo contesto – dove i richiedenti protezione internazionale tornano a beneficiare del sistema di accoglienza – le attività di prima assistenza continueranno ad essere svolte nei centri governativi ordinari e straordinari (previsti agli artt. 9 e 11 t.u.imm.) ma il Sistema si articolerà in **due livelli di prestazioni**: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con

servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione[16]. Proprio nei confronti di quest'ultimi, l'art. 5 del decreto in commento prevede veri e propri 'percorsi di integrazione' volti a un'effettiva inclusione sociale.

4.9. Infine, da un punto di vista *più strettamente penalistico*, l'art. 6, con una dichiarata *finalità dissuasiva*, aggiunge il **nuovo comma 7 bis all'art. 14 t.u.imm.** prevedendo una più rapida **disciplina processuale per i delitti commessi all'interno dei CPR**. In particolare, si stabilisce che per i delitti – per i quali sia già previsto l'arresto obbligatorio e facoltativo – commessi con violenza a cose o persone all'interno dei CPR, sia applicabile la cd. **flagranza differita** che consente alle forze dell'ordine di **procedere all'arresto entro quarantotto ore dai fatti**, anche sulla scorta di documentazione video o fotografica. I presunti colpevoli così individuati saranno direttamente condotti davanti al giudice – salvo necessità di indagini approfondite – per essere sottoposti a rito direttissimo o, per usare le parole della relazione illustrativa, *rapidamente giudicati*.

5. Modifiche in tema di DASPO urbano e altre novità.

5.1. Una nuova e più severa disciplina viene poi tracciata in tema di '**DASPO urbano**', ovvero sia il divieto di accesso agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento.

Le modifiche – **apportate dall'art. 11 del decreto in commento** – intervengono sugli **artt. 13 e 13 bis del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14** (recante *disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città* e convertito, con modificazioni, dalla l. 18 aprile 2017, n. 48).

Con riferimento all'**art. 13** (rubricato: *Ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi*), da un lato, viene **ampliato il novero dei soggetti destinatari del divieto** di accesso, estendendolo anche a coloro che, negli ultimi tre anni, abbiano riportato una o più denunce o una **condanna – ora anche non definitiva** – per vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'art. 73 t.u. stup. Dall'altro lato, **si inasprisce il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 13 co. 6 del d.l. 14/2017**. Con un vero e proprio intervento di criminalizzazione, la violazione

dei divieti previsti ai commi 1 e 3 non viene più punita con la sanzione amministrativa (da 10.000 a 40.000 euro, oltre alla sospensione della patente di guida da sei mesi a un anno) ma con la pena della **reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro**.

Viene **rivista anche la formulazione del comma 1 dell'art. 13 bis** (inserito dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv., con modif. dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132, primo *decreto sicurezza*), in tema di prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento.

La novella, anche in questo caso, amplia il novero dei destinatari, da un lato, ricomprendendovi (oltre ai soggetti condannati con sentenza definitiva o confermata in grado di appello) anche le **persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o in locali di pubblico trattenimento** ovvero nelle immediate vicinanze degli stessi; dall'altro, aggiungendo ai reati presupposto per l'applicazione del divieto di accesso (accanto ai delitti non colposi contro la persona o il patrimonio) i **delitti aggravati ai sensi dell'art. 604 ter c.p.**, ossia per **finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso**. Al fine di evitare sovrapposizioni con il nuovo contenuto dell'art. 13, viene invece espunto il riferimento ai delitti previsti dall'art. 73 t.u. stup.

Il decreto **aggiunge** altresì i **commi 1 bis e 1 ter**. Con il primo, prevede che il questore possa disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia nei confronti delle persone che, per reati di cui al comma 1, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria, ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva. Con il secondo, invece, esplicita che, in ogni caso, il divieto di accesso disposta dal questore, ai sensi dei commi 1 e 1 bis, ricomprende anche il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali di pubblico trattenimento ai quali è vietato l'accesso. Infine, viene rivista anche la **sanzione in caso di violazione del divieto e delle annesse prescrizioni**, ora punita con la **reclusione da sei mesi a due anni** (prima un anno) **e con la multa da 8.000** (prima 5.000) **a 20.000 euro**.

5.2. L'art. 12 del decreto in commento, implementa l'arsenale di **misure di prevenzione e contrasto al traffico di stupefacenti via internet**. Al tal fine, prevede che l'organo del Ministero dell'interno delegato alla sicurezza delle telecomunicazioni formi un **elenco sempre aggiornato dei siti web** che, sulla base di elementi oggettivi, devono ritenersi strumentali alla realizzazione via internet di uno o più reati di cui al Titolo VIII del t.u. stup., notificandolo poi ai *provider* internet. Questi ultimi saranno quindi tenuti, entro sette giorni dalla comunicazione, a impedire l'accesso a tali siti, stante la **sanzione amministrativa da 50.000 a 250.000 in caso contrario**, irrogata dal Ministero dello Sviluppo economico su segnalazione del Ministero dell'interno.

5.3. In chiusura, il decreto, dopo aver già assegnato un importante ruolo al Garante quale unico organo di reclamo per le condizioni di trattenimento dei migranti, interviene sulla sua stessa disciplina. Con una modifica alla sua legge istitutiva – il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10 – **il Garante 'cambia nome'** e diventa, più semplicemente, **Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale**. L'eliminazione del riferimento alle 'persone detenute' risponde allo spettro molto ampio del monitoraggio svolto, e alleggerisce – forse – un nome 'troppo ingombrante' che rischiava di stridere nelle operazioni di monitoraggio, ad esempio, delle condizioni persone negli istituti di cura o nelle RSA.

Al Garante nazionale vengono poi affidati due ulteriori ruoli. In primo luogo, si prevede che esso operi quale *national preventing mechanism* per conto della Convenzione contro tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, con i relativi poteri di accesso. In secondo luogo, infine, si prevede che, nelle materie di sua competenza elencate all'art. 7 co. 5 del decreto sopramenzionato, possa delegare ai garanti territoriali lo svolgimento di specifici compiti.

[1] Per un'analisi complete dell'ordinanza si rinvia a G. Alberti, *Inapplicabilità dell'art. 131-bis c.p. al delitto di resistenza a pubblico ufficiale: sollevata questione di legittimità costituzionale*, in *Questa rivista*, 13 marzo 2020.

[2] Aini F.E., *Dai droni alle pentole: nel 2020 quasi 1800 cellulari nelle carceri, in Giustizia newsonline*, *Quotidiano del Ministero della Giustizia*, 6 ottobre 2020.

[3] Dal 2009 ad oggi non si registrano pronunce della giurisprudenza di legittimità riferite a questo articolo. In situazioni assimilabili a quelle descritte dalla fattispecie, peraltro, la Cassazione ha qualificato le condotte in termini di partecipazione all'associazione mafiosa (ex art. 416 bis c.p.) o di concorso esterno nella stessa [Cass. Sez. II, 28 febbraio 2013, Bonaddio, n. 13506, in Mass. Uff., n. 255731; Cass., Sez. V, 12 febbraio 2003, *Graviano e altri*, n. 20072, in D&G, 2003, f. 21, p. 31]. Quanto alla giurisprudenza di merito, si segnala una pronuncia del GUP del Tribunale di Napoli, n. 11099/2014, confermata dalla Corte di appello di Napoli con sentenza del 1° aprile 2016.

[4] Ai sensi del nuovo art. 6 co. 1 bis, sono ora convertibili in permesso di soggiorno per motivi di lavoro i seguenti permessi di soggiorno: per protezione speciale, per calamità, per residenza elettiva, per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, per attività sportiva, per motivi religiosi, per assistenza minori.

[5] Art. 83 - Divieto di transito e di sosta. *Il ministro dei trasporti e della navigazione può limitare o vietare, per motivi di ordine pubblico, il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, determinando le zone alle quali il divieto si estende.*

[6] vale a dire: *per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera g), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti)*

[7] Il decreto, in particolare, parla di: *indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare, emesse in base agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare nonché dello statuto*

dei rifugiati fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione della Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria.

[8] Art. 1102 - Navigazione in zone vietate. *Fuori dei casi previsti nell'articolo 260 del codice penale, è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a 516 euro: 1) il comandante della nave o del galleggiante, nazionali o stranieri, che non osserva il divieto o il limite di navigazione stabiliti nell'articolo 83; 2) il comandante dell'aeromobile nazionale o straniero, che viola il divieto di sorvolo stabilito nell'articolo 793.*

[9] V. anche: Cass. sez. civ. 23 febbraio 2018, n. 4455. Con riferimento alla non inderogabilità dell'art. 8 rispetto all'art. 3 v. C. edu, *Uner c. Olanda*, del 18 ottobre 2006.

[10] Negli anni, in via Corelli, periferia est di Milano, la struttura è sempre stata al centro di accesi dibattiti, particolarmente sentiti dalla società civile. La struttura, operativa dagli anni '90, ha ospitato dapprima un CPT (centro per il trattenimento dei migranti), chiuso e successivamente trasformato in un CAS (centro di accoglienza straordinaria) gestito dalla Croce Rossa italiana. Nel dicembre 2018 per volontà dell'ex Ministro Salvini e sull'onda dei più volte nominati decreti sicurezza, il CAS è stato chiuso e ne è stata invocata la trasformazione in un CPR (che, insieme a quelli di Gradisca d'Isonzo, Modena e Macomer (Nuoro), sarebbe andato ad aggiungersi alle già esistenti strutture di Bari, Brindisi, Caltanissetta, Palazzo San Gervasio, Roma e Torino. Tale istanza è stata accolta e oggi (nonostante le proteste fuori e dentro la struttura) il centro di via Corelli, dopo alcuni lavori di ristrutturazione ha riaperto i suoi cancelli e si appresta ad 'ospitare' – con la nuova disciplina in materia di CPR appena esaminata – stranieri in attesa di espulsione.

[11] Uno per tutti: il caso di Preziosa, transessuale vittima di un pestaggio ad opera di sette agenti operanti nel centro, che aveva destato l'attenzione – e la preoccupazione – del Consiglio d'Europa. Cfr. rapporto sull'Italia del **Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa**. Il dossier riporta i risultati di una missione in Italia del Comitato del settembre 2008. Solo due mesi prima, una trattenuta transessuale del centro, Preziosa, era uscita dal centro di via Corelli in ambulanza, per i calci di un agente e le

percosse di sei colleghi nella sala colloqui che le avevano procurato dieci giorni di prognosi. Come racconta **Repubblica**: *ne sortì una rivolta all'esterno del Centro, la liberazione della vittima e di una testimone il giorno dopo, le proteste e un processo archiviato su richiesta del PM Carlo Nocerino «per mancanza di testimoni - racconta l'avvocato Eugenio Losco - perchè avevano paura di ritorsioni. E Preziosa, che era clandestina, è tornata in Brasile un anno fa. Per Marc Neve, membro del Comitato, «la sensazione è che in Italia stia crescendo l'impunità verso questi reati».*] Per una descrizione delle violenze nel centro di via Corelli vedasi anche F. Gatti, **Io, clandestino per un giorno rinchiuso nel centro di via Corelli**, su *Corriere della sera* del 19 gennaio 2000.

[12] L. Maserà, **I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del decreto Minniti**, in *Dir. pen. cont.* 10 marzo 2017.

[13] Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; l'art. 21 (condizioni di trattenimento) al comma 8, in particolare, prevede che: *Le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'art. 14, comma 2, del testo unico.*

[14] Tale nuova facoltà deriva dall'inserimento della lettera f *bis* all'art. 7 co. 5 del d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, conv. l. 21 febbraio 2014, n. 10 (art. 3 co. 4)

[15] Art. 1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

[16] È stata la Corte dei conti (delib. 7 marzo 2018, n. 3/2018/G) a richiedere un trattamento differenziato rilevando la necessità di evitare di riconoscere un ‘diritto di permanenza indistinto’ a tutti coloro che sbarcano con inserimento anche degli stranieri che non dovessero avere diritto a una forma di protezione, all’inserimento di percorsi di formazione professionale finalizzati all’integrazione, con oneri gravosi a carico del bilancio dello Stato.