



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

**SCHEMA DI DECRETO LEGGE
RECANTE
DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE
INTERNAZIONALE E COMPLEMENTARE, MODIFICHE AGLI ARTICOLI 131-BIS E
588 DEL CODICE PENALE, NONCHÉ MISURE IN MATERIA DI DIVIETO DI ACCESSO
AGLI ESERCIZI PUBBLICI ED AI LOCALI DI PUBBLICO TRATTENIMENTO E DI
CONTRASTO ALL'UTILIZZO DISTORTO DEL WEB**

**MODIFICA DEI C.D. "DECRETI SICUREZZA"
(dl n. 113/2018, convertito con legge n. 132/2018,
e dl n. 53/2019, convertito con legge n. 77/2019)**

Nota di lettura su aspetti di diretto interesse dei Comuni

Roma, 09 ottobre 2020

Il decreto legge

Il decreto legge in via di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale intende rispondere all'esigenza, sorta all'indomani dell'entrata in vigore dei c.d. "decreti sicurezza", di chiarirne alcuni profili, tramite una rimodulazione che tenga conto dei principi costituzionali e internazionali vigenti in materia e di alcuni aspetti funzionali che avevano generato difficoltà applicative.

L'intervento, inoltre, risponde all'esigenza di dar seguito alle osservazioni formulate in merito dalla Presidenza della Repubblica e ai rilievi della Corte costituzionale.

Modifiche normative di diretto interesse dei Comuni

Le modifiche previste dal decreto legge, in tema di accoglienza dei migranti e sicurezza dei territori, rispondono alle problematiche e difficoltà esposte dai Comuni ad ANCI, in ultimo nel corso dell'incontro della Commissione Immigrazione ANCI del luglio scorso, che si è svolta alla presenza del Viceministro all'Interno Matteo Mauri.

Pertanto, si tratta di modifiche che rispondono a quelle necessità che i Comuni hanno direttamente rappresentato ad ANCI in sede di Commissione Immigrazione, e che sembrano meglio rispondere alle esigenze di gestione dei territori da parte dei Sindaci.

1. Modifiche al Sistema di accoglienza

Il decreto prevede che **l'accoglienza dei richiedenti asilo, che il precedente decreto sicurezza aveva delegato esclusivamente ai centri governativi CARA e CAS, possa nuovamente svolgersi all'interno del Sistema dei Comuni** (Siproimi, ex SPRAR, ora Sistema di Accoglienza e Integrazione).

Il Sistema accoglierà dunque nuovamente, a seguito dell'entrata in vigore del decreto, oltre ai titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, **anche i richiedenti asilo.**

La differenza rispetto al passato si riferisce ad una limitazione nell'accesso ad alcuni servizi di formazione e inserimento lavorativo, che il nuovo decreto riconosce ai soli titolari di protezione. Tutti gli altri servizi (orientamento legale e al servizio del territorio, corsi di lingua italiana, mediazione, assistenza sociale e psicologica, volontariato/servizio civile etc.) sono rivolti a tutti i beneficiari senza distinzioni.

In applicazione del nuovo decreto, sarà quindi necessario procedere al graduale trasferimento dei richiedenti asilo attualmente presenti nei CAS e CARA verso il Siproimi.

Poiché i posti nel sistema di accoglienza dei Comuni non saranno da subito sufficienti ad accogliere tutti gli aventi titolo, il decreto stabilisce che venga data priorità alle persone vulnerabili (anche nell'organizzare il trasferimento dai CAS).

Infine, il decreto prevede che, allo scadere del periodo di accoglienza nel Sistema, possano essere avviati se necessario, anche a valere su risorse europee, ulteriori percorsi di integrazione che possano dare continuità all'intervento già effettuato nel Siproimi.

Si può dire in sintesi, dunque, che con la riapertura del sistema di accoglienza ai richiedenti asilo viene di fatto ripristinata l'accoglienza diffusa dei migranti nel Sistema di protezione, e quindi, di conseguenza, anche la miglior gestione dei territori.

Si torna cioè a individuare il Siproimi/SPRAR come sistema di accoglienza principale, lasciando ai centri governativi CAS e CARA un ruolo residuale e per permanenze di breve periodo, così riorganizzando, in sostanza, un sistema nazionale ordinario e strutturato, e non di natura emergenziale.

Tuttavia, la quota di posti disponibili (non occupati) di cui in questo momento il Sistema dei Comuni dispone risulta del tutto insufficiente a garantire il graduale trasferimento dei richiedenti asilo dai CAS e CARA e l'accoglienza dei nuovi richiedenti asilo in arrivo dalle rotte terrestri e marittime.

Per questo, **ANCI sta interloquendo con il Governo per definire in tempi brevi i nuovi avvisi che consentano l'ampliamento della rete per almeno 10.000 posti.**

Inoltre, poiché l'adesione rimane com'è noto a titolo del tutto volontario (sono cioè i Comuni che valutano se e con quali numeri attivare un progetto di accoglienza), ANCI sta promuovendo l'attivazione di ulteriori misure che possano incentivare i Comuni ad aderire, andando a rafforzare ulteriormente le opportunità di supporto al welfare del territorio, a partire dalla possibilità di incremento del personale dedicato ai servizi sociali dei Comuni aderenti al Sistema di accoglienza e dall'accesso privilegiato a risorse complementari.

2. Modifiche alla disciplina dei permessi di soggiorno

L'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari ha dato luogo ad un aumento dal 55% all'80% dei dinieghi di riconoscimento di uno status di protezione. In assenza di misure più efficaci per il rimpatrio, ciò ha comportato, proporzionalmente, un aumento delle persone in condizioni di irregolarità presenti sul territorio.

Ciò non ha facilitato il lavoro dei servizi sociali, costretti da lungo tempo a trovare soluzioni sempre più complicate per affrontare le marginalità che lo status di irregolarità amministrativa finisce molto spesso per provocare.

Con il nuovo decreto non viene ripristinato *tout court* il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ma è ampliato il novero dei criteri che attivano il divieto di respingimento sancito dalla Convenzione di Ginevra (“**non refoulement**”)¹ e, cosa particolarmente importante per i territori, è estesa la convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro anche dei permessi di soggiorno per protezione speciale, calamità, assistenza minori, fornendo in tal modo strumenti volti ad evitare ricadute nell’irregolarità.

In sintesi, tali modifiche producendo un aumento del numero di persone in condizioni regolari e agevolando i percorsi di integrazione, dovrebbero facilitare il lavoro dei Comuni e la sicurezza sui territori, come peraltro richiamato dalla stessa Corte costituzionale (vedi sotto).

3. Modifiche alle norme sull’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo

Com’è noto, il decreto sicurezza aveva sancito che il permesso di soggiorno per richiesta d’asilo non fosse titolo valido ai fini dell’iscrizione anagrafica, di fatto abrogando il diritto all’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

Oltre a generare rilevanti incertezze applicative, segnalate anche ad ANCI da numerosi Comuni, la misura aveva reso più difficile garantire una corretta determinazione della presenza di persone straniere sui territori, incidendo negativamente su sicurezza, vigilanza sanitaria e programmazione dei servizi.

Proprio per questo ANCI aveva chiesto, quantomeno, che venissero comunicati ai Sindaci i nomi delle persone presenti nei centri di accoglienza del territorio:<http://www.anci.it/i-sindaci-da-conte-decaro-accolte-le-nostre-richieste-ora-ci-sara-confronto-tecnico/>.

Queste argomentazioni si trovano anche alla base della sentenza con cui la Corte costituzionale (sent. n. 186/2020) ha dichiarato l’incostituzionalità dell’articolo del decreto che abroga il diritto all’iscrizione anagrafica. In motivazione, la Corte rileva infatti che “il diniego di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo limiterebbe le capacità di controllo e monitoraggio dell’autorità pubblica su una categoria di stranieri” e che, quindi “la natura obbligatoria dell’iscrizione anagrafica sarebbe finalizzata ad assicurare la puntuale conoscenza dei soggetti presenti sul territorio italiano e, dunque, anche la sicurezza pubblica.”

In coerenza con tale argomentazione **il decreto oggi in via di approvazione ripristina, seppur con alcune modifiche, il diritto all’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.**

La novità importante che il decreto introduce è che, per coloro che sono accolti nei CAS e CARA, l’iscrizione all’anagrafe può essere effettuata solo attraverso l’istituto della

¹Il rilascio del permesso di soggiorno per “protezione speciale” è esteso, non solo nel caso di rischio di persecuzione o tortura nei paesi di origine, ma anche ai casi di:

- rischi di trattamenti inumani o degradanti;
- fondati motivi di ritenere che l’allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

convivenza anagrafica. Per i beneficiari del Siproimi, invece, rimane la possibilità di scegliere tra iscrizione ordinaria, in forma individuale, oppure attraverso la convivenza anagrafica.

La norma torna inoltre a prevedere che, in caso di convivenza anagrafica, ogni comunicazione rilevante ai fini anagrafici venga effettuata da parte del responsabile della convivenza anagrafica stessa, compresa la cancellazione con effetto immediato in caso di revoca delle misure di accoglienza o di allontanamento non giustificato dal centro.

La misura appare sostanzialmente risolutiva delle problematiche, spesso riportate dai Comuni, in particolare piccoli Comuni su cui insistono strutture *di transito* di grandi dimensioni, riportate in passato da ANCI anche nelle interlocuzioni con i Governi.

La questione è da riferirsi essenzialmente alla “pulizia” delle liste anagrafiche, ossia alla cancellazione in tempi congrui di un numero elevato di persone iscritte ma non più presenti realmente sui territori (trattandosi di strutture di transito, appunto).

Poiché l’istituto delle convivenze anagrafiche consente precisamente di rendere più agevoli le operazioni di iscrizione e cancellazione si ritiene che, se accompagnata dai necessari interventi formativi e di accompagnamento all’applicazione concreta, la misura possa essere sostanzialmente risolutiva anche delle problematiche più volte esposte da ANCI relative ai particolari casi di grandi centri di permanenza temporanea e di smistamento insistenti su Comuni di piccolissime dimensioni (si pensi ai casi di Cona e Bagnoli).

Rappresenta un’ulteriore novità migliorativa, che accoglie rilievi posti da ANCI in sede tecnica, la disposizione che prevede, per i richiedenti asilo iscritti all’anagrafe, il rilascio di una carta di identità con validità triennale, dunque inferiore a quanto previsto per la generalità dei residenti, in considerazione della condizione giuridica non ancora definita del richiedente asilo.

4. Ulteriori modifiche normative con impatto significativo su aspetti non di diretta competenza comunale

In materia di immigrazione:

- Modifiche in materia di limitazione o divieto di transito di navi in acque territoriali.

Il decreto prevede che qualora ricorrano motivi di ordine e sicurezza pubblica o legati a violazione delle leggi sull’immigrazione il Ministro dell’Interno adotti il relativo provvedimento, di concerto con il Ministro della difesa e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

In caso di violazione del provvedimento è prevista una multa da 10.000 a 50.000 euro (ridotta rispetto alla precedente. In più non è più previsto il sequestro dell’imbarcazione).

La previsione non riguarda più le operazioni di soccorso, immediatamente comunicate alle autorità italiane ed alle autorità dello Stato di bandiera e condotte nel rispetto delle pertinenti norme di diritto internazionale e delle indicazioni del competente centro di coordinamento dei soccorsi in mare.

- Termini massimi di trattenimento nei Centri di Permanenza per i Rimpatri.

I termini vengono ridotti dagli attuali 180 gg a 90 gg, prorogabili di ulteriori 30 gg qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l’Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

- Riduzione dei termini massimi di definizione dei procedimenti aventi ad oggetto la richiesta di cittadinanza italiana.

Il termine, che il primo Decreto Sicurezza aveva aumentato a 48 mesi, viene ridotto a 36 mesi.

- Procedura accelerata di decisione sulla domanda di asilo.

La procedura è attivata nel caso in cui la domanda di protezione sia stata presentata dal richiedente che risulti sottoposto a trattenimento ed a procedimento penale per uno dei reati riportati nell'art. 32, comma 1-bis, del D.lgs. n. 25/2008, oppure che, se non trattenuto, sia stato condannato, anche con sentenza non definitiva, per uno dei medesimi reati. In questo caso il Questore deve darne tempestiva comunicazione alla Commissione Territoriale che provvede nell'immediatezza all'audizione del richiedente ed alla contestuale decisione. Se la domanda viene rigettata il richiedente ha l'obbligo di lasciare il territorio nazionale.

- trattenimento del cittadino straniero nei Centri di Permanenza per i Rimpatri.

Il trattenimento viene disposto con priorità nei confronti dei cittadini stranieri che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o che siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati per i quali sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza o che siano inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati 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; o nei confronti di chi sia cittadino di (o provenga da) Paesi terzi con i quali risultino vigenti accordi in materia di cooperazione e rimpatri.

In merito ai richiedenti protezione viene allargata la platea dei reati che ne legittimano il trattenimento e viene inserita nella casistica che consente il trattenimento la condizione del richiedente che abbia formulato la prima domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento;

Inoltre, in presenza di reati commessi con violenza alle persone o alle cose durante o a causa del trattenimento nei centri, qualora si tratti di reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza, viene applicata la cosiddetta "*flagranza differita*" che consente di procedere all'arresto fino a 48 ore dal fatto.

Altre modifiche in materia penale

- Inasprimento delle pene per il reato di rissa, insieme al daspo dai locali pubblici e di intrattenimento, per chi sia stato denunciato o condannato per atti di violenza davanti a locali notturni.

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

- Misure di contrasto alla vendita di sostanze stupefacenti

Il decreto prevede che il questore possa disporre il divieto di accesso all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, nei confronti di coloro che abbiamo riportato una o più denunce o condanne nel corso degli ultimi 3 anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, per fatti ivi commessi.

Infine, l'organo del Ministero dell'Interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione dovrà formare un elenco costantemente aggiornato dei siti web che, sulla base di elementi oggettivi, devono ritenersi utilizzati per l'effettuazione di uno o più reati di cui al titolo VIII del DPR n. 309/1990.