



Il nuovo decreto legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e sicurezza: continuità o rottura?

di Jessica De Vivo *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contenuto del decreto. – 2.1. Le novità in materia di permesso di soggiorno. – 2.2. Il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale. – 2.3. Le operazioni di soccorso in mare. – 2.4. Trattenimento degli stranieri e iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. – 2.5. Il sistema di accoglienza. – 2.6. Il binario penalistico. – 2.7. Ulteriori misure. – 3. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

È in vigore dal 22 ottobre 2020 un nuovo “decreto immigrazione” approvato dal Governo Conte II: si tratta del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130¹, convertito in legge il 18 dicembre 2020 (legge n. 173/2020).

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi di Milano Bicocca. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); contributo ricevuto nella versione definitiva il 23 marzo 2021.

¹ Il decreto-legge reca «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».



Tale intervento normativo si discosta rispetto all'impianto dei precedenti decreti sicurezza, ossia il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (decreto sicurezza I) e il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (decreto sicurezza II)², adottati dal Governo Conte I, con l'allora Ministro dell'Interno Salvini, rispetto ai quali il decreto legge n. 130/2020 interviene con significative modifiche e rimodulazioni alla luce dei principi costituzionali e internazionali vigenti in materia, oltre che, come si vedrà, delle osservazioni proposte dal Presidente della Repubblica proprio in occasione dell'emanazione dei decreti sicurezza I e II.

Dal punto di vista meramente contenutistico, il decreto-legge n. 130 del 2020 consta di un duplice impianto: da un lato si interviene in materia di condizione giuridica dello straniero (in particolare, requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno e possibilità di convertire gli stessi in permessi di lavoro), protezione internazionale, sistema di accoglienza e trattenimento dello straniero; dall'altro si agisce direttamente sul binario del codice penale, modificando il regime di applicabilità della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* c.p., inserendo nuove disposizioni in materia di comunicazioni in carcere e inasprendo il trattamento sanzionatorio per alcuni specifici reati. Accanto a questi due macro-temi, però, sono previste una serie di ulteriori modifiche, tra loro eterogenee, in materia di Daspo urbano, misure di contrasto al traffico di stupefacenti via internet e poteri del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

² Su cui si vedano, *ex multis*, le osservazioni proposte da Travi (2019, 675 ss.) e da Bonetti (2019, 651 e ss.).



Da quanto detto fin d'ora e prima di analizzare in maniera più approfondita il contenuto dell'intervento normativo, è necessario operare alcune considerazioni preliminari che si sforzino di fungere da lente con la quale approcciarsi al dettato normativo.

Una prima considerazione riguarda l'aspetto formale del provvedimento e, in particolare, l'eterogeneità contenutistica dell'intervento normativo in commento, che si traduce in un'inevitabile disomogeneità dello stesso decreto legge. Non si tratta di una novità, ma, anzi, di un *modus operandi* tipico del legislatore che, come accaduto in interventi normativi precedenti in questa materia, ha perpetrato «*quell'accostamento del trattamento dello straniero a materie assai differenti*» (Corsi 2020, 68). Come già accaduto con i “decreti sicurezza Salvini”³ e, ancora prima, con il “pacchetto sicurezza” del 2008-2009⁴, si mette nuovamente in relazione la condizione giuridica dello straniero con le problematiche concernenti l'ordine pubblico, trattando questi temi unitamente (cfr. N. Rossi 2020, 4 ss.). In altre parole, anche nel caso del decreto n. 130 del 2020 pare emergere la medesima impostazione seguita dai precedenti “decreti sicurezza”, ossia l'im-

³ Nello specifico, il decreto Salvini I (d.l. n. 113/2018) recava «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell' Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», il decreto Salvini II (d.l. n. 53/2019) recava «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica».

⁴ Il pacchetto sicurezza constava di due decreti: il decreto-legge n. 92/2008 recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica» e il decreto-legge n. 94/2009 recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica».



migrazione come problema che ha ripercussioni direttamente sulla sicurezza pubblica, in quanto minaccia della stessa⁵. Dunque, occorre interrogarsi sull'opportunità di "condensare" in un unico provvedimento legislativo materie così distanti quali i permessi di soggiorno e l'iscrizione anagrafica degli immigrati con nuove fattispecie penali⁶.

Una seconda considerazione si impone e attiene al tipo di fonte adoperata, ossia la decretazione d'urgenza. Vero è che, come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, fin dall'entrata in vigore dei decreti sicurezza I e II «si è manifestata la straordinaria necessità e urgenza di chiarire alcuni profili, tramite una loro rimodulazione che tenga conto dei principi costituzionali e di diritto internazionale vigenti in materia e di porre rimedio ad alcuni aspetti funzionali che avevano generato difficoltà applicative», ma è altrettanto vero che l'utilizzo di questa fonte, divenuta ormai una costante, risulti di fatto una scelta quasi obbligatoria per disciplinare la materia dell'immigrazione⁷. In altre parole, come

⁵ In proposito risultano interessanti le parole adoperate da Bonetti (2019, 652), che, proprio in tema di immigrazione e percezione di insicurezza, osserva che «la percezione d'insicurezza individuale o collettiva in presenza di difficoltà di gestione dei flussi migratori o di difficoltà economiche complessive può indurre elettori ed eletti a mirare ad approvare misure sempre più restrittive e coercitive nei confronti degli stranieri, i quali sono percepiti dagli elettori stessi come potenzialmente pericolosi o concorrenti nella ripartizione di scarse risorse economiche o sociali».

⁶ Secondo Cisterna (2020, 56) «la tentazione dei cosiddetti decreti omnibus in materia penale e di sicurezza pubblica costituisce, probabilmente, il modo peggiore per fornire risposte a emergenze criminali o per fronteggiare l'insorgere di nuove minacce».

⁷ Molto critico anche sulle ragioni addotte nella relazione illustrativa a sostegno dell'utilizzo dello strumento del decreto legge è Ciervo (2020), secondo cui «[...] a parte la giustificazione del tutto apodittica – quali sarebbero queste ragioni urgenti? Il preambolo



sostenuto da più parti nel panorama della dottrina, siamo di fronte all'ennesimo "decreto immigrazione sicurezza"⁸ (Mentasti 2020), che ancora una volta inquadra il fenomeno dell'immigrazione come una situazione straordinaria e urgente, probabilmente trascurando il fatto che la necessità e l'urgenza affondano in realtà le proprie radici in qualcosa di ben più profondo, ossia l'incapacità da parte del potere pubblico di approntare misure idonee a regolare il fenomeno sul lungo periodo in maniera efficace (Bonetti 2019, 658).

A fronte di elementi di continuità per nulla trascurabili ma che, al contrario, contribuiscono fortemente a delineare un *fil rouge* che accompagna tutti gli interventi del legislatore degli ultimi anni nella delicata materia della gestione del fenomeno migratorio, vi sono indubbiamente anche importanti elementi di discontinuità sotto il profilo contenutistico. Dunque, l'interrogativo a cui si cercherà di fornire risposta è se il decreto n. 130/2020 segni effettivamente una cesura rispetto all'impianto dei "decreti sicurezza Salvini" oppure se, più timidamente, si accontenti di apportare modifiche a quell'impianto, inserendosi nel solco di una continuità piuttosto che di una discontinuità.

al Decreto non lo dice – una simile giustificazione sarebbe il segno di una vera e propria emergenza democratica»; secondo l'autore sembra, in altre parole, che le espressioni adoperate nella relazione segnalino «con straordinaria superficialità ragioni emergenziali che non esistono, per introdurre tra l'altro modifiche minime alla legislazione vigente».

⁸ *Contra* Gentilucci (2020, 22), secondo cui, con il d.l. n. 130/2020, si segnerebbe effettivamente un cambio di passo, testimoniato anche dall'assenza nel "titolo" del decreto della parola "sicurezza".



2. Il contenuto del decreto

Per provare a fornire una risposta alla domanda posta in premessa, è necessario partire dai contenuti principali del decreto che, come già anticipato, sono tra loro eterogenei. La prima parte del dettato normativo riguarda il tema dell'immigrazione, sotto molteplici punti di vista, mentre la seconda abbraccia il binario penalistico, intervenendo in fattispecie già previste a livello codicistico e prevedendone di nuove.

2.1. *Le novità in materia di permesso di soggiorno*

L'articolo 1, in particolare, recante «Disposizioni in materia di permesso di soggiorno e controlli di frontiera» interviene, con modificazioni, sul T.U. in materia di immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286).

Tra le modifiche più rilevanti si colloca indubbiamente l'espresso riferimento al rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, anche e soprattutto sulla scorta delle osservazioni provenienti dal Presidente della Repubblica. Proprio a questo proposito è importante sottolineare la *ratio* sottesa ai rilievi presidenziali: «funzione di stimolo, estranee alle determinazioni delle politiche di maggioranza, le considerazioni presidenziali non possono che riguardare la sfera della superiore legalità costituzionale» (Azzariti 2019, 642); in quest'ottica debbono essere interpretate e sviluppate dai titolari dell'indirizzo politico. Peraltro, non è affatto privo di rilievo il fatto che il Capo dello Stato si sia espresso ben in due circostanze in occasione della promulgazione di entrambi i "decreti sicurezza" con due missive, una in data 4 ottobre 2018,



una in data 8 agosto 2019. Per quel che qui rileva nello specifico, è necessario fare riferimento alla prima lettera, con cui si premurava di sottolineare che gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato – la medesima espressione adoperata proprio dal d.l. n. 130/2020 – rimanevano fermi, anche se non espressamente richiamati nel testo normativo; benché in quell'occasione non venne dato seguito alle preoccupazioni presidenziali, il ruolo della giurisprudenza si è rivelato fondamentale per fornire interpretazioni costituzionalmente orientate che hanno fatto prevalere le ragioni di garanzia dei diritti costituzionali per gli stranieri⁹ (Azzariti 2019, 643).

Accanto all'esplicito riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali si colloca il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 6 del T.U. in materia di immigrazione, che prevede ora la possibilità di convertire in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, a determinate condizioni, alcune categorie di permessi di soggiorno (ad esempio, permesso di soggiorno per calamità, per assistenza di minori, per cure mediche).

Proprio nell'ottica del rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali già richiamati (cfr. E. Rossi 2021, 79) a cui soggiace lo Stato, vi sono importanti modifiche riguardanti l'art. 19 del T.U. immigrazione. In particolare, con questa novella normativa, non sono ammessi il respingi-

⁹ Sul ruolo giocato dalla giurisprudenza ordinaria e da quella costituzionale nella tutela dei diritti degli stranieri, a fronte di *deficit* e lacune da parte del legislatore, insiste Bonetti (2019, 654), che, al contempo, si premura di sottolineare come quella tutela nel medio e lungo periodo risulti incerta a causa delle difficoltà di identificare in concreto il punto di equilibrio nel bilanciamento tra diritti con nozioni vaghe e opinabili come quella di sicurezza pubblica.



mento, l'espulsione o l'estradizione di una persona verso una Stato, qualora vi siano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o trattamenti inumani o degradanti (art. 3 Cedu) o anche quando vi sia fondato motivo di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione al rispetto della propria vita privata e familiare (art. 8 Cedu), a meno che esso risulti necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo *status* di rifugiati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (sul punto, tra gli altri, Noci 2020 a, 61; cfr. Gentilucci 2020, 24).

Soffermandosi sull'ambito di applicazione della nuova protezione speciale, occorre evidenziare come accanto ad un ampliamento delle ipotesi previste si collochino anche alcuni limiti. Mentre le ragioni di sicurezza nazionale e quelle di ordine pubblico non pongono particolari questioni interpretative, maggiori problemi sorgono con riferimento all'ultima fattispecie di limitazione prevista, ossia la protezione della salute. Come osservato dalla dottrina (E. Rossi 2021, 80), se ci si arrestasse ad un'un'interpretazione letterale della norma, bisognerebbe concludere affermando che «il permesso di soggiorno deve essere rilasciato se la persona, con l'allontanamento, possa rischiare conseguenze sulla propria vita privata e familiare, e deve al contrario essere negato se tale allontanamento sia reso necessario per tutelare la salute» (E. Rossi 2021, 80). Peraltro, sarebbe difficilmente immaginabile che il generico riferimento alla salute possa intendersi come salute del singolo, dovendosi preferire, invece, un'interpretazione più ampia, che intenda la salute nella sua dimensione di interesse collettivo. A fronte di un riferimento assai ambiguo da parte del legislatore e in attesa di un'interpretazione della giurisprudenza sul punto, il



limite della salute, dunque, dovrebbe forse più propriamente inteso, *a contrario*, come una delle condizioni che impediscono il respingimento e impongono il rilascio del permesso.

Si precisa inoltre che, ricorrendo tali ipotesi ed essendo già stata rigettata la domanda di protezione internazionale, la Commissione territoriale è chiamata a trasmettere gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale, di fatto riprendendo, anche se non adoperando la precedente denominazione, il permesso per protezione umanitaria¹⁰ (E. Rossi 2021, 77-78). Tale permesso, al pari di altri indicati nell'art. 1, comma 1, lett. b) del d.l. in commento, è convertibile in permesso per motivi di lavoro.

Ulteriori novità sono poi previste con riferimento al permesso di soggiorno per cure mediche, per calamità e per i neo-maggiorenni.

Con riferimento al primo istituto, è da notare che vi è una modifica della previsione precedente (introdotto dal d.l. n. 113/2018), che riconosceva tale permesso solo a stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità. Ora, invece, la formulazione diviene più ampia, per abbracciare «gravi condizioni psicofisiche o derivanti da gravi patologie». Sebbene l'intento del legislatore sia evidente nel senso di ampliare l'ambito applicativo del permesso di soggiorno per cure mediche, suscitano qualche perplessità le espressioni adoperate: infatti, è indubbiamente vero che la finalità della

¹⁰ Il fatto che il legislatore del 2020 abbia preferito mantenere la denominazione di “permesso di soggiorno per protezione speciale” (introdotta con il d.l. n. 113/2018), non riprendendo la denominazione precedente di “permesso per protezione umanitaria” può essere forse interpretato come «un atteggiamento di cautela e di non contrapposizione netta e radicale con il precedente intervento normativo [...], preferendosi agire, invece, sul terreno dei contenuti di tale permesso» (E. Rossi 2021, 78).



disposizione è quella di accrescere i casi alle menomazioni di carattere psichico e non soltanto fisico, ma è altrettanto vero che la nozione di salute internazionalmente accolta ricomprende già entrambe le dimensioni (E. Rossi 2021, 83), rendendo la disposizione *de qua* quasi priva di significato.

Con riferimento al permesso di soggiorno per calamità (su cui, più specificamente, si veda Scissa 2021, 137 e ss.), invece, è da guardare positivamente la modifica riguardante le condizioni di applicabilità: se con il decreto sicurezza I tale permesso poteva essere rilasciato solo nella circostanza in cui il Paese di ritorno dello straniero versasse in una situazione di «contingente ed eccezionale calamità», ora viene concesso anche solo in presenza di «grave calamità», dunque anche in condizione di una condizione di calamità duratura (non più solo contingente) e «normale» (non più solo eccezionale).

Da osservare con favore è anche un'altra previsione riguardante il permesso di soggiorno per i neo-maggiorenni: sempre all'art. 1, il legislatore ripristina l'istituto del silenzio-assenso, eliminata dal d.l. n. 113/2018 relativamente al rilascio di tale permesso di soggiorno, impedendo inoltre che il mancato rilascio del parere obbligatorio del Comitato per i minori stranieri consenta il rigetto della richiesta. Dunque, entro trenta giorni dalla domanda di permesso di soggiorno, la procedura deve concludersi e la mancata risposta costituisce un'ipotesi di silenzio assenso.

2.2. Il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale

L'art. 2 del decreto disciplina le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, intervenendo sul d.lgs. n. 25/2008, di «Attuazione delle 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» e, in particolare, in tema di esame prioritario delle domande e in tema di procedure accelerate.

Nella trattazione delle domande, alcune categorie di queste ultime godono di un esame prioritario; si tratta di domande verosimilmente fondate o presentate da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili (in particolare da un minore non accompagnato). Con il d.l. n.130/2020, vengono espunti dall'esame prioritario i casi in cui la domanda sia presentata da richiedenti trattenuti nei centri e nelle strutture di permanenza per il rimpatrio o provenienti da Paesi di origine sicuri, categorie ora ricondotta nell'art. 28 *bis*, ossia nei casi di procedure accelerate, che prevedono tempi di evasione della richiesta ristretti rispetto a quelli ordinari¹¹.

Il vero elemento di novità, però, risiede nella modifica dell'art. 32 del d.lgs. n. 25/2008, che disciplina specificamente la decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, attraverso l'introduzione di due nuovi commi. Con il comma 3.1 viene previsto che, nell'ipotesi di rigetto della domanda di protezione, qualora il richiedente versi in gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie, la Commissione trasmetta gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per cure mediche. La Commissione, dunque, vede ampliare le proprie competenze, arrivando a verificare in concreto la sussistenza delle condizioni previste per il rilascio del permesso di soggiorno *de quo*, con la conseguenza che l'attivazione della procedura per il rilascio

¹¹ Secondo la procedura ordinaria (art. 27 del d.lgs. n. 25/2008), la Commissione territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro 30 giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i tre giorni feriali successivi.



del permesso di soggiorno per cure mediche avrebbe luogo direttamente all'interno della valutazione della richiesta di protezione su impulso della stessa Commissione territoriale (Gentilucci 2020, 28).

Con il comma 3.2., invece, si prevede che, in caso di diniego della domanda di protezione internazionale, la Commissione territoriale provvede a informare il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, qualora emergano le condizioni che, a tutela del minore, giustificherebbero la speciale autorizzazione da parte del Tribunale alla permanenza del genitore sul territorio dello Stato. In questo caso, la trasmissione degli atti al P.M., come esplicitato anche dal testo, risponde all'esigenza di attivare le eventuali misure di assistenza in favore del minore. Tale procedura, però, sembrerebbe far emergere una criticità in ordine al rapporto tra P.M. e Tribunale dei minori: infatti, il P.M., nell'esercizio della discrezionalità che lo stesso legislatore sembra attribuirgli, potrebbe decidere di adottare misure di assistenza del minore alternative all'autorizzazione alla permanenza dei genitori (ad esempio predisponendo l'inserimento del minori in apposite strutture di accoglienza), in assenza di un'istanza di autorizzazione alla permanenza dei genitori di fronte al Tribunale per i minori. Sarebbe stato quindi più opportuno, come rilevato anche dalla dottrina (Gentilucci 2020, 28), prevedere l'immediata trasmissione della documentazione direttamente al Tribunale per i minori, e non al procuratore, così da poter instaurare, con il consenso del genitore, il procedimento per ottenere l'autorizzazione alla permanenza.

Infine, una rilevante modifica riguarda anche l'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 in tema di controversie in materia di protezione internazionale. In particolare, l'intervento normativo si concentra sul comma 2, sui termini di presentazione del ricorso avverso le decisioni amministrative: la



previsione originaria, in tema di dimezzamento dei termini per le ipotesi di procedure accelerate, è stata oggetto di modifica da parte del primo decreto sicurezza, che aveva introdotto nuove ipotesi di procedure accelerate, senza nulla prevedere, però, in relazione al dimezzamento dei termini. Con l'intervento del legislatore, dunque, viene ripristinata la corrispondenza tra accelerazione delle procedure amministrative e riduzione del ricorso giurisdizionale.

2.3. Le operazioni di soccorso in mare

In tema di controlli alla frontiera, il decreto interviene sul tema dell'ingresso, transito e sosta delle navi nel mare territoriale, introdotto dal decreto sicurezza II del 2019. Prima di entrare più nel dettaglio del contenuto della disposizione, è bene premettere fin da subito che «non v'è alcun dubbio che tali modifiche siano state in verità concepite nella prospettiva di regolare le operazioni di soccorso in mare effettuate da imbarcazioni private e, in particolare, di ONG» (Venturi 2021, 89)¹².

L'art. 1, comma 2, del d.l. n. 130/2020 ripropone in maniera pedissequa una disposizione che era stata introdotta dal decreto sicurezza II e che ora viene abrogata e sostituita. Nel dettaglio, si prevede che, fermo restando quanto previsto dall'art. 83 del Codice della navigazione, il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Difesa e il Ministro dei Trasporti e previa informazione al Presidente del Consiglio, possa limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, purché non mili-

¹² Sul tema si vedano, *ex multis*, le osservazioni proposte da Ruggiero (2020).



tari né governative. Tali disposizioni, però, non trovano comunque applicazione nell'ipotesi di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni provenienti dalla competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare. Nei casi di inosservanza del divieto o del limite stabilito dal Ministro, si applica l'art. 1102 del Codice della navigazione, ossia la reclusione fino a due anni e la multa da 10.000 a 50.000 euro.

Un primo elemento di novità rilevante rispetto alla disciplina previgente (*ex multis* Bonetti 2019, 660 ss.; Calabria 2019) è da rinvenire nell'esplicito riferimento all'art. 83 del Codice della navigazione¹³, che disciplina la possibilità per il Ministro dei Trasporti di limitare o vietare il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e, di concerto con il Ministro dell'Ambiente, di protezione dell'ambiente marino. Il fatto che il legislatore si sia premurato di rammentare la disciplina contenuta nell'art. 83 significa che la normativa delineata dal d.l. n. 130/2020 non lo abroga tacitamente; al contempo, però, non vi è un'esplicita disciplina di raccordo tra il potere del Ministro dei Trasporti e quello del Ministro dell'Interno, con la logica conseguenza che «l'inciso iniziale si esaurisce in un regola atta a preservare la duplicazione della facoltà di interdizione del transito e della sosta di navi nel mare territoriale [...] ma che rimette integralmente alle autorità pubbliche competenti il compito di articolare le rispettive attribuzioni secondo logiche che, nell'assenza di una esplicita

¹³ Sul punto, più ampiamente, si veda Zampone (2019, 693 ss.).



disciplina giuridica a ciò deputata, saranno necessariamente politiche» (Venturi 2021, 92; cfr. Brigida 2020).

Tra gli elementi di novità è da rinvenire anche il fatto che viene eliminato il riferimento all'ingresso delle navi, permanendo solo la sosta e il transito; se si guarda alla prassi applicativa dell'art. 83 del Codice della navigazione, però, si nota che, pur in assenza di un esplicito riferimento all'ingresso delle navi, è comunque consentito al Ministro dei Trasporti di vietare l'accesso ai porti¹⁴, con la logica conseguenza che tale novità apparirebbe priva di rilievo applicativo concreto.

Il reale elemento innovativo risiede probabilmente nella seconda parte della disposizione in esame e, precisamente, nella clausola di esclusione comprendente ipotesi di soccorso comunicate al centro di coordinamento competente e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni provenienti dalle autorità competenti. Stante un'interpretazione letterale, la disposizione suggerisce di escludere che le operazioni di soccorso in mare svolte dalle navi siano soggette al potere restrittivo del Ministro dell'Interno e alla relativa disciplina sanzionatoria; da più parti nella dottrina (*ex multis* Venturi 2021, 98 e ss.; Brigida 2020), tuttavia, si è evidenziato che un'esegesi più accurata consente di pervenire a risultati diametralmente opposti, al punto da constatare una portata applicativa assai modesta. Infatti, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 130/2020 si riferisce esclusivamente alle operazioni di soccorso "regolari", ossia quelle che vengono immediatamente comunicate alle autorità competenti e secondo

¹⁴ In proposito si veda, a titolo esemplificativo, il decreto del Ministro dei Trasporti del 18 aprile 2003.



le indicazioni da esse fornite, senza considerare, però, le indicazioni “contrarie al diritto internazionale”, ma comunque vincolanti sul piano operativo per le navi ONG (*ex multis* Venturi 2021, 98 ss.; Brigida 2020).

La portata innovativa di questo comma, infine, si coglie anche – e forse soprattutto – con riferimento al trattamento sanzionatorio previsto in caso di inosservanza del provvedimento ministeriale: tale violazione, infatti, viene ora qualificata come delitto, mentre, ai sensi della disciplina previgente, essa costituiva un mero illecito amministrativo¹⁵. È proprio tramite il richiamo all’art. 1102 del Codice della navigazione¹⁶ che il legislatore tramuta in delitto ciò che prima era un mero illecito amministrativo; contestualmente la multa viene ridotta (è ora dai 10 mila ai 50 mila euro); non è in alcun caso prevista, invece, la confisca della nave.

Tale cambiamento non è di poco conto: è infatti indubbio che la circostanza che tale violazione integri ora un’ipotesi di reato consente che l’eventuale pena sia irrogata all’esito di un processo penale, con tutto l’apparato di garanzie processuali previste (sul punto, Venturi 2021, 104-105).

¹⁵ Più precisamente, la disciplina previgente stabiliva il pagamento di una somma di denaro tra i 150 mila e 1 milione di euro, unitamente alla confisca della nave. Come sostenuto da autorevole dottrina, simili previsioni, strettamente correlate a vicende processuali precedenti, erano mosse dall’intento di «cercare di superare le smagliature nella catena di comando ministeriale emerse, in particolare, in occasione della vicenda della nave “Diciotti”» (Travi 2019, 678).

¹⁶ Secondo Venturi, «mediante l’impiego della fattispecie delittuosa prevista dall’art. 1102 cod. nav., si realizza una pressoché integrale parificazione della disciplina punitiva della violazione del decreto restrittivo del Ministro dell’Interno a quella già stabilita per l’inosservanza dell’analogo provvedimento che il Ministro dei Trasporti può emanare ai sensi dell’art. 83 cod. nav.» (Venturi 2021, 102-103).



In definitiva, dunque «la nuova normativa impone che l'effettiva sussistenza dei presupposti giustificativi del decreto del Ministero dell'Interno, nonché la sua compatibilità con i pertinenti obblighi internazionali vengano sempre vagliate prima di infliggere la sanzione da un giudice terzo e imparziale, ossia il giudice penale nell'attento contraddittorio tra le parti» (Venturi 2021, 105-106).

Per completezza è bene sottolineare che questi elementi innovativi debbono essere letti ancora una volta anche alla luce delle osservazioni del Capo dello Stato che, con una seconda lettera del 4 agosto 2019 inviata in occasione della promulgazione del secondo decreto sicurezza, si è specificamente soffermato sul profilo della sanzione amministrativa e sulla confisca obbligatoria della nave, evidenziandone l'assenza di proporzionalità e, dunque, un conflitto tra la normativa introdotta e gli obblighi internazionali (Azzariti 2019, 644-645).

2.4. Trattenimento degli stranieri e iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo

Con il decreto in commento, il legislatore, all'art. 3, è intervenuto, con importanti modifiche, anche sull'istituto del trattenimento del cittadino straniero nei centri di permanenza per i rimpatri, previsto dal t.u. sull'immigrazione

Tra le principali novità si colloca sicuramente l'espressa previsione che lo straniero sia tempestivamente informato dei diritti e delle facoltà derivanti dal procedimento di convalida del decreto di trattenimento in una lingua da lui conosciuta, ovvero, ove ciò non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola.



Significativa in proposito è anche la previsione di un parametro di priorità nel trattenimento: lo stesso deve essere predisposto 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 i reati per i quali sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza o che siano inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o, infine, per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.

Probabilmente il vero *novum* normativo in merito al trattenimento degli stranieri, però, è da rinvenire nella riduzione dei termini massimi di trattenimento, che vengono ridotti da 180 giorni a 90 giorni, prorogabili di ulteriori 30 qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

Sempre l'art. 3 incide nuovamente anche sulla disciplina dell'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri richiedenti asilo, che negli ultimi anni è stato al centro di numerosi dibattiti culminati poi con l'importante sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2020. Per cogliere al meglio le innovazioni proposte dal d.l. n. 130/2020 è necessario ripercorrere brevemente le questioni principali inerenti a questo tema (*ex multis* si vedano Buzzi e Conte 2021, 112 ss.; Canzian 2021, 50 ss.).

In particolare, il d.lgs. n. 142/2015 («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») nel suo testo originario si limitava a qualificare



espressamente le strutture ospitanti come «dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica». Il “decreto Minniti” (d.l. n. 13/2017) aveva interpolato il d.lgs. n. 142/2015, prevedendo una disciplina speciale per l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ospitati nelle strutture di accoglienza. Tale previsione è stata, però, abrogata con il decreto sicurezza I (in particolare l'art. 13), che stabiliva che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo «fosse qualificato come documento di riconoscimento [...], ma che lo stesso non costituisse “titolo per l'iscrizione anagrafica”» (Buzzi e Conte 2021, 113, sul punto si veda, tra gli altri, anche Canzian 2021, 50 ss.); veniva poi cancellata la previsione che il centro di accoglienza rappresentasse per il richiedente asilo luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica. Fin dall'approvazione del decreto sicurezza I, dunque, si dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 13 (tra gli altri si vedano Buzzi e Conte, 2020; S. Rossi 2020, 143 e ss.), anche alla luce della costante giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto il cittadino straniero come titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione garantisce ad ogni persona (Piazza 2018, 281; cfr. Bonetti 2019, 652).

In questo contesto si inserisce, appunto, la Corte costituzionale, che, con sentenza n. 186/2020 (su cui si veda Canzian 2021, 63 ss.), dopo aver escluso la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione, ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione per plurime violazioni dell'art. 2 Cost: «da un lato perché la norma censurata sarebbe stata affetta da irrazionalità intrinseca, dall'altro poiché essa si sarebbe posta in contrasto con il principio di uguaglianza, configurando inoltre una specifica violazione della “pari dignità sociale” dei richiedenti» (Salerno 2020, 6).



È proprio nel solco tracciato dalla pronuncia della Corte costituzionale che si inseriscono le previsioni del d.l. n. 130/2020, che reintroducono, sebbene con una formulazione parzialmente diversa, quella parte del d.lgs. n. 142/2015 che era stata abrogata dal legislatore del 2018. L'art. 3, comma 2, lett. a) del d.l. n. 130/2020 statuisce che il richiedente protezione internazionale, al quale sia stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo o la ricevuta della presentazione della domanda di protezione internazionale, sia iscritto nell'anagrafe della popolazione residente a norma del d.P.R. n. 223/1989 («Regolamento anagrafico della popolazione residente»). Si prevede poi che i richiedenti ospitati nei centri di prima accoglienza e di accoglienza straordinaria siano iscritti all'anagrafe in convivenza anagrafica; è fatto obbligo al responsabile di dare comunicazione delle variazioni della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. Infine, si stabilisce che la comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato; ai richiedenti protezione internazionale che hanno ottenuto l'iscrizione anagrafica è rilasciata una carta di identità di durata triennale.

2.5. Il sistema di accoglienza

L'art. 4, così come l'art. 3, interviene sul d.lgs. n. 142/2015, in particolare sotto il profilo dell'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. Anche in questo caso, è necessario ripercorrere brevemente le tappe dell'"accoglienza", al fine di comprendere le modifiche



apportate dal legislatore del 2020 (sul punto, *ex multis*, Biondi Dal Monte 2021, 121 ss.; più ampiamente anche Giovannetti 2019, 147 ss.)

Il sistema del 2015 constava di due fasi: una di “prima accoglienza”, nell’ambito dei centri governativi (Cpa), finalizzato alla definizione della posizione giuridica dello straniero, e una di “seconda accoglienza”, nell’ambito dello Sprar (Sistema di protezione per chiedenti asilo e rifugiati). Fino all’entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, il richiedente asilo, che aveva formalizzato la domanda ma risultava sprovvisto dei mezzi sufficienti per garantire il sostentamento proprio e dei suoi familiari, poteva accedere alla fase di accoglienza dello Sprar. Con il decreto sicurezza I questo sistema è stato notevolmente modificato, escludendo i richiedenti asilo dall’accoglienza e, al contempo, sostituendo il sistema dello Sprar con quello del Siproimi (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati), deputato, appunto, alla sola accoglienza dei titolari di protezione internazionale, dei minori non accompagnati e di titolari di taluni permessi di soggiorno indicati dalla legge (vittime di violenza e tratta, vittime di violenza domestica, motivi di salute).

In questo quadro si inseriscono le modifiche del nuovo decreto sicurezza (si veda Noci 2020 b, 65): l’attuale Siproimi viene sostituito dal Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), all’interno del quale possono essere accolti, oltre alle categorie già previste dal vecchio sistema, anche i richiedenti asilo. Il nuovo testo prevede che la struttura del Sistema sia articolato su due livelli di prestazioni, di cui il primo è dedicato ai richiedenti la protezione internazionale, mentre il secondo è relativo a tutti gli altri soggetti e prevede servizi aggiuntivi, quali l’orientamento al lavoro



e la formazione professionale¹⁷, che si vanno ad aggiungere a quelli di primo livello (accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza socio-psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana, servizi di orientamento legale).

Proprio in tema di servizi erogati, sono rilevanti le modifiche previste dal d.l. n. 130/2020, che incidono sull'art. 10 del d.lgs. n. 142/2015 in tema di modalità di accoglienza. L'art. 4, comma 1, lett. c), infatti, impone che nei centri governativi di prima accoglienza e in quelli di accoglienza straordinaria siano assicurati adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza, nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanze relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche, secondo modalità e criteri stabiliti dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Difesa, sentita la Conferenza unificata.

È previsto che siano altresì assicurate, oltre alle prestazioni di accoglienza meramente materiale, anche l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana, servizi di orientamento legale. Dall'elenco delle prestazioni, dunque, si può facilmente notare che vi è una piena sovrapposizione tra servizi erogati dai centri governativi di prima accoglienza e quelli messi a disposizione dal Sai.

Si interviene inoltre sulle modalità di trasferimento dei richiedenti asilo dai centri di prima accoglienza alle strutture del Sai. Si prevede che,

¹⁷ Secondo Biondi Dal Monte (2021, 126), con questo doppio livello «viene dunque ad essere reintrodotta una distinzione tra richiedenti asilo e gli altri beneficiari del SAI che rischia di incidere profondamente sul percorso di integrazione dei richiedenti in attesa della definizione del proprio status giuridico».



ai sensi del novellato art. 9 del d.lgs. n 142/2015, il richiedente sia accolto nei centri di prima accoglienza per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di identificazione, alla verbalizzazione della domanda e all'esame nel merito della domanda stessa; successivamente, il richiedente dovrebbe essere trasferito nel Sai, compatibilmente con la disponibilità dei posti. Ai fini di detto trasferimento, vengono stabiliti dei criteri di priorità per il trasferimento di quei richiedenti asilo portatori di esigenze particolari, sulla base di specifiche vulnerabilità.

Strettamente correlato all'art. 4 del d.l. n. 130/2020, che delinea, appunto, il nuovo sistema di accoglienza, è l'art. 5, relativo al supporto a percorsi di integrazione. È infatti previsto che per i beneficiari del Sai siano avviati ulteriori percorsi di integrazione alla scadenza del periodo di accoglienza. A tal fine, viene espressamente richiamato il Piano nazionale per l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale e la necessità che, per il periodo 2020-2021, siano individuate le linee di intervento volte a favorire l'autonomia individuale dei cittadini stranieri beneficiari della protezione internazionale, con particolare riguardo a quattro ambiti: formazione linguistica finalizzata alla conoscenza della lingua italiana; conoscenza dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione; orientamento ai servizi pubblici essenziali.

2.6. Il binario penalistico

Come anticipato nella premessa di questo lavoro, la seconda parte (in particolare dall'art. 6) del decreto-legge n. 130/2020 si inserisce direttamente nel binario penalistico.



In particolare, l'articolo 6 («Disposizioni in materia di delitti commessi nei centri di permanenza per i rimpatri») modifica l'art. 41 del T.U. sull'immigrazione, inserendo due commi. Con il primo, nei casi di delitti commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa del trattenimento nei centri di rimpatrio, qualora si tratti di reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo e, al contempo, non sia possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si applica la c.d. *flagranza differita*. In questa ipotesi, è consentito procedere all'arresto fino a quarantotto ore dal fatto, purché il soggetto risulti l'autore del fatto sulla base di documentazione video o fotografica. Con il secondo comma aggiuntivo, invece, si prevede che per i delitti di cui sopra si proceda sempre con giudizio direttissimo, salvo che siano necessarie speciali indagini.

La *ratio* sottesa a questa previsione appare duplice: consentire di procedere all'arresto anche in presenza di una “*flagranza tecnicamente cessata*”, sempre che l'arresto possa rischiare di mettere a repentaglio la sicurezza o l'incolumità pubblica, e, al contempo, garantire, mediante l'adozione del giudizio direttissimi, la celere conduzione dell'arrestato dinnanzi al giudice in ottica preventiva e al tempo stesso dissuasiva (Amato 2020 a, 70)¹⁸.

In proposito, vi è da mettere in luce un altro elemento innovativo, ossia l'ampliamento delle condizioni di arresto anche per i fatti per i quali sarebbe previsto il solo arresto facoltativo, dato che la limitazione ai casi di

¹⁸ Prosegue l'autore, affermando che la previsione del giudizio direttissimo risulta molto utile anche «molto utile nell'interesse dell'arrestato, così sollecitamente portato innanzi al giudice in un contesto in cui il concetto di *flagranza* è fittiziamente “*esteso*” per scelta del legislatore» (Amato 2020 a, 72).



arresto obbligatorio avrebbe una portata fortemente limitativa: «è quest'ultimo profilo un significativo passo in avanti nell'ottica dell'ampliamento dell'ambito di operatività dell'istituto» (Amato 2020 a, 70).

Una seconda modifica, operata con l'art. 7, concerne l'art. 131-bis c.p., ossia la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto. L'intervento del legislatore del 2020 prevede che l'esclusione della specifica causa di non punibilità sia circoscritta al reato commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni e non più, dunque, nei confronti dell'intera categoria dei pubblici ufficiali, come invece era previsto dalla vecchia formulazione del decreto sicurezza II.

Per comprendere la portata innovativa della disposizione, però è necessario fare riferimento all'art. 16 della l. n. 77/2019 di conversione del d.l. n. 53/2019 (decreto sicurezza II), laddove si era stabilito che l'offesa non potesse essere ritenuta di particolare tenuità non solo quando si procedeva 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, ma anche nei casi previsti dagli artt. 336, 337 e 341-bis c.p.¹⁹, quando il reato è commesso nell'esercizio delle proprie funzioni. Tale previgente disciplina è stata aspramente criticata, in primo luogo anche dallo stesso Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge: si è infatti osservato che il riferimento ai pubblici ufficiali è assai ampio, con la logica conseguenza che tale scelta legislativa impediva, di fatto, al giudice di valutare la concreta offensività delle condotte poste in essere, con un possibile pregiudizio anche in termini di ragionevolezza (Amato

¹⁹ Art. 336 (Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale), art. 337 (Resistenza a un pubblico ufficiale), art. 341-bis (Oltraggio a un pubblico ufficiale) c.p.



2020 b, 74). Ecco, dunque, in cosa consiste il *novum* normativo introdotto dal d.l. n. 130/2020, che parla ora di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Al contempo, sempre in ossequio alle osservazioni presidenziali, l'art. 7 inserisce una nuova ipotesi di esclusione della punibilità ad opera dell'art. 131-*bis* c.p., prevedendo che quest'ultima venga estesa ai casi di oltraggio a magistrato in udienza (art. 343 c.p.), trattandosi anche in questo caso di un reato commesso nei confronti di un pubblico ufficiale (sul punto Amato 2020 b, 75).

Un secondo intervento viene operato dagli articoli 8 e 9 del decreto in commento, in particolare attraverso la modifica dell'art. 391-*bis* e l'aggiunta dell'art. 391-*ter* c.p. Per quel che concerne il primo aspetto, l'art. 8 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, n. 354. Comunicazioni in elusione delle prescrizioni») in più parti: innanzitutto viene previsto un inasprimento del trattamento sanzionatorio da due a sei anni (in luogo dei precedenti da uno a quattro anni) per coloro che agevolano le comunicazioni dei detenuti con l'esterno e da tre a sette anni (in luogo dei precedenti da due a cinque anni) per l'ipotesi aggravata relativa alla commissione del fatto da parte di un pubblico ufficiale un incaricato di pubblico servizio o un avvocato, In secondo luogo, viene aggiunto un terzo comma all'art. 391-*bis* c.p. che prevede la pena da due a sei anni anche per il detenuto sottoposto alle restrizioni di cui all'art. 41-*bis* della legge n. 354/1975 che comunica con altri in elusione delle prescrizioni all'uopo imposte. La finalità della norma è evidente: si vuole impedire agli esponenti della criminalità organizzata di continuare nell'attività di direzione e di organizzazione tramite la comunicazione con



il mondo esterno. Per fare ciò, si passa mediante una modifica formale (ossia attraverso una nuova “rubrica”), ma anche sostanziale: si interviene sul trattamento sanzionatorio, ma altresì sulla condotta punibile, che ora può essere anche quella del detenuto stesso e non solo dell'*extraneus* (Amato 2020 b, 76).

A questo proposito, occorre domandarsi se tali modifiche rappresentino una reale urgenza, posto che, la norma in questione, ossia l'art. 391-*bis* c.p., introdotta dal “pacchetto sicurezza” del 2009 (legge 15 luglio 2009, n. 94) risulta priva di applicazioni pratiche, in quanto la giurisprudenza di legittimità ha interpretato condotte assimilabili a quelle previste dalla norma in termini di associazione di stampo mafioso (art. 416-*bis* c.p.) o di concorso esterno in associazione mafioso (art. 416-*ter* c.p.) (Mentasti 2020).

L'articolo 9 del decreto in commento, invece, introduce una nuova fattispecie delittuosa attraverso l'art. 391-*ter* c.p. (rubricato «Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti») in materia di contrasto all'introduzione e all'utilizzo di dispositivi di comunicazione in carcere. Tale nuova fattispecie prevede che, fuori dai casi già ricompresi dall'art. 391-*bis* c.p., chiunque indebitamente procura a un detenuto un apparecchio telefonico o un altro dispositivo idoneo ad effettuare comunicazione o comunque gli consente di utilizzare i predetti strumenti o, infine, introduce nell'istituto penitenziario tali strumenti con lo scopo di renderli disponibili ad un detenuto, è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni. Al medesimo trattamento sanzionatorio, salvo che il fatto costituisca più grave reato, soggiace altresì il detenuto che indebitamente riceve o utilizza un telefono o, comunque, uno strumento idoneo a effettuare comunicazioni. È previsto un inasprimento di pena (da due a cinque anni) qualora il fatto venga commesso da un pub-



blico ufficiale, un incaricato di pubblico servizio o da un soggetto che esercita la professione forense²⁰. Si tratta di un tentativo del legislatore di arginare il fenomeno dell'introduzione in carcere di apparecchi telefonici, difficilmente contrastabile dal punto di vista dell'amministrazione penitenziaria. In questa prospettiva, dunque, «si è pensato di risolvere il problema creando l'ennesima fattispecie di reato, secondo un costume ricorrente: l'incapacità dell'amministrazione pubblica di contrastare un fenomeno, trova un facile "alibi" nella costruzione di un nuovo reato» (Amato 2020 b, 77).

Anche l'articolo 10 si muove sempre nel binario penalistico, in particolare modificando il reato di rissa disciplinato dall'art. 588 c.p. mediante un inasprimento della pena. Come sottolineato dalla relazione allo stesso decreto legge, «tale misura risponde alla recrudescenza di fenomeni criminali per cui risulta indispensabile e urgente approntare misure normative, anche di carattere sanzionatorio, maggiormente incisive» (il riferimento, con tutta probabilità, è al recente fatto di cronaca che ha riguardato la morte del giovane Willy Monteiro Duarte). Di qui, dunque, la necessità di rivedere la cornice edittale del reato, innalzando a 2000 euro (prima 309) l'importo massimo della multa per chi vi partecipa e aumentando la pena per la sola partecipazione alla rissa, nel caso in cui qualcuno rimanga

²⁰ Secondo Cisterna (2020, 57), «l'aggravamento sanzionatorio se può avere una ragion d'essere nel caso in cui i due reati di cui trattasi siano posti in essere dal difensore del detenuto, per la specialità della relazione e per la connessa posizione di "vantaggio" di cui profitta nella commissione del delitto, non sembra ragionevole al di fuori di questo caso, ossia quando la condotta sia tout court equiparabile a quella di qualsivoglia soggetto "privato"».



ucciso o riporti lesione personali, da sei mesi e sei anni (in precedenza la cornice edittale era fissata da tre mesi a cinque anni)²¹.

2.7. Ulteriori misure

Accanto ai due binari poc' anzi esposti, il legislatore del 2020 si è mosso, infine, con una serie di misure riguardanti il Daspo urbano, ma anche ulteriori modalità di contrasto al traffico di stupefacenti via internet e altresì modifiche urgenti alla disciplina sul Garante dei diritti delle persone private della libertà personale.

Sotto il primo aspetto, l'articolo 11 del decreto apporta modifiche significative agli artt. 13 e 13-bis del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città. Lo scopo è indubbiamente quello di rendere più incisive e penetranti le misure del divieto di accesso ai locali di pubblico intrattenimento o locali pubblici analoghi, previsti proprio dall'art. 13, in tema di misure di contrasto dello spazio di stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici e 13-bis, in tema di prevenzione dei disordini negli esercizi pubblici.

Tra le novità più significative vi è senza dubbio da segnalare l'ampliamento dei soggetti ai quali è potenzialmente applicabile il divieto di accesso nei locali pubblici ai sensi dell'art. 13 del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14: tale misura, infatti, potrà oggi essere adottata non solo ai soggetti nei cui confronti è stata pronunciata una sentenza di condanna passata in giudicato o almeno confermata in appello, ma altresì a coloro che

²¹ Critico sull'inasprimento è Cisterna (2020, 56), secondo il quale: «non è certo la minaccia di una pena più aspra [...] che potrà inibire le condotte violente. L'abbandono evidente della funzione special-preventiva flette le nuove tecniche sanzionatorie in direzione di una vera e propria "vendetta" pubblica al verificarsi di certi reati».



hanno riportato una o più denunce o anche una condanna non definitiva nel corso degli ultimi tre anni relativamente alla vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope. Un siffatto ampliamento si atteggia, dunque, come una sorta di vero e proprio binario che ne rafforza l'assimilazione alle misure di prevenzione previste dal Codice antimafia, dovendo al contempo evitare che il Daspo si tramuti in una sanzione senza processo per fatti che potrebbero essere ritenuti insussistenti dall'autorità giudiziaria (Cisterna, 2020, 58). Tale estensione soggettiva è poi accompagnata anche da una modifica del trattamento sanzionatorio mediante l'introduzione della pena della reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro.

Analoghe modifiche sono previste anche sull'art. 13-*bis* del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14 (divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico intrattenimento): viene infatti anticipata la soglia di applicabilità del provvedimento del Questore, prevedendo che quest'ultimo possa disporre tale divieto, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 13, anche nei confronti di persone denunciate, negli ultimi tre anni, per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi o locali di pubblico intrattenimento o per delitti non colposi contro la persona o il patrimonio, aggravati ai sensi dell'art. 604-*ter* c.p., ossia per finalità di discriminazione o odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi le medesime finalità, qualora dalla condotta possa derivare un pericolo per la sicurezza. Si ricorda che tale divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico intrattenimento deve essere mirato e riguardare, dunque, locali individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa. Parallelamente l'intervento del 2020 agisce sul trattamento



sanzionatorio inasprendolo in maniera significativa: la pena della reclusione è ora da sei mesi a due anni (prima un anno) e la multa da 8.000 (prima 5.000) a 20.000 euro.

Senza soluzione di continuità, l'articolo 12 del decreto in commento è improntato a definire ulteriori modalità di contrasto al traffico di stupefacenti via internet. A tal fine si prevede che l'organo del Ministero dell'Interno per la sicurezza delle telecomunicazioni formi un elenco, costantemente aggiornato, dei siti web che debbono ritenersi utilizzati per la commissione di uno o più reati previsti dal t.u. in materia di stupefacenti. A questo scopo, l'organo provvede all'inserimento nell'elenco e a notificare ai fornitori di connettività alla rete internet i siti web per i quali deve essere inibito l'accesso. A garanzia dell'obbligo, gravante sui predetti fornitori di rete, di inibire l'accesso a tali siti entro sette giorni, è posta una sanzione amministrativa pecuniaria dai 50.000 ai 250.000 euro.

Il decreto, infine, con l'articolo 13 torna su un organo fondamentale, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, in quanto unico affidatario degli eventuali reclami presentati per le condizioni di trattenimento dei migranti. Nello specifico, l'art. 13 modifica direttamente la legge istitutiva dell'organo, ossia il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, in primo luogo eliminando il riferimento alle "persone detenute" sia dalla rubrica sia dal corpo della legge; tale operazione, probabilmente, «risponde allo spettro molto ampio del monitoraggio svolto» (Mentasti 2020). È poi previsto che il Garante possa delegare i compiti che gli sono stati assegnati relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza, ai garanti territoriali, qualora le circostanze lo richiedano.



3. Considerazioni conclusive

Sulla scorta di una rapida panoramica delle misure introdotte dal decreto sicurezza del 2020, si può facilmente intuire che l'interrogativo con cui si è aperto questo lavoro in premessa non è di facile soluzione. Al contrario, proprio un intervento legislativo simile mostra come non sia possibile fornire una risposta netta in favore della continuità o della rottura rispetto all'impianto legislativo precedente; in altre parole, il d.l. n. 130/2020 non sembra che risulti decisivo nel quadro di una piena e completa riforma del diritto dell'immigrazione, costituendo, per adoperare le parole della dottrina, «un intervento di portata limitata che non affronta i nodi strutturali» (Codini 2020, 54), pur avendo una portata innovativa non del tutto trascurabile.

Infatti, al di là degli evidenti profili di continuità che sono stati già evidenziati nella premessa di questo lavoro, anche dal punto di vista contenutistico si registrano degli indubbi miglioramenti, ma senza che si possa parlare di una netta cesura. Ciò accade, ad esempio, nel caso della disciplina dei divieti di transito e sosta nelle acque territoriali, introdotti con il secondo decreto sicurezza del 2019, che avevano suscitato pesanti critiche. In questo caso il d.l. n. 130 non stravolge l'impianto della disposizione, testimoniato anche da una pedissequa

riproposizione testuale, preferendosi apportare modifiche che riguardano soprattutto l'apparato sanzionatorio e la trasformazione da illecito amministrativo in reato della fattispecie in esame: «si tratta di un aggiustamento, non di una marcia indietro» (Corsi 2021, 72), anche se le modifiche apportate si inseriscono indubbiamente nel solco delle indicazioni provenienti da più parti e, soprattutto dalle osservazioni del Capo dello Stato.



Alcune perplessità sorgono anche in relazione alla mancata reintroduzione della protezione umanitaria (su cui si veda, tra gli altri, Codini 2021, 54-55). Vero è che le nuove disposizioni del d.l. n. 130/2020 ripristinano un esplicito riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali, ma è altrettanto vero che non si reintroduce un espresso riferimento ai seri motivi di carattere umanitario. Ciò stride con il fatto che la protezione umanitaria costituiva una dei tre pilastri dell'art. 10, comma 3, Cost. (Corsi 2021, 70); peraltro, preme sottolineare che il permesso per motivi umanitari in passato aveva assunto notevole importanza per tutti quei richiedenti asilo che non avevano ottenuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria (Codini 2021, 55).

Da guardare senza dubbio positivamente, invece, sono altre modifiche introdotte dal decreto in commento. In questo quadro assume un rilievo fondamentale l'adeguamento della procedura di iscrizione anagrafica alle indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale, ma anche la completa revisione del sistema di accoglienza, ora in grado di riaprire anche ai richiedenti asilo, così come la riduzione dei termini massimi di trattenimento dello straniero.

Da salutare con favore sono anche le innovazioni in tema di conversione in permessi di soggiorno per motivi di lavoro di diverse tipologie di permessi di soggiorno. Come osservato dalla dottrina, la scelta della convertibilità di alcune categorie di permessi di soggiorno (ove ne ricorrano i requisiti), come ad esempio quello per assistenza di minori, in permessi di soggiorno per motivi di lavoro è probabilmente figlia anche della volontà di ridurre il contenzioso davanti ai tribunali, ma altresì di dare seguito a quella giurisprudenza amministrativa che si è consolidata nel tempo, soprattutto con riferimento ai permessi di soggiorno per motivi religiosi (Noci 2020 a, 62). In generale, l'effettiva introduzione di nuove



ipotesi di conversione ha certamente il merito di consentire di fornire una prospettiva strutturale a posizioni di soggiorno altrimenti bloccate ed indissolubilmente vincolate al permanere delle condizioni che, in origine, hanno consentito il rilascio del titolo (Gentilucci 2020, 23). Al contempo, però, preme sottolineare che tale possibilità di conversione non può non essere letta in stretta correlazione con la necessità di costituire una nuova disciplina organica degli ingressi e del soggiorno per motivi di lavoro: in questo senso, «un intervento del legislatore sarebbe urgente per ripristinare delle possibilità di entrata regolare nel nostro paese, perché in tutti questi anni la richiesta di protezione (nelle sue varie forme) ha finito per l'essere l'unico canale di accesso al nostro territorio» (Corsi 2021, 73).

In conclusione, si può affermare che il d.l. n. 130/2020, lungi dal rappresentare un pieno smantellamento dei “decreti Salvini” sia in realtà «un intervento di aggiustamento, ma non di rottura» (Corsi 2021, 73), che può essere valutato più un punto di partenza che un punto di arrivo.

Infatti, se si considera che l'immigrazione straniera in Italia è un fenomeno tutt'altro che eccezionale ed emergenziale, ma, anzi, si atteggia come ordinario, di lungo periodo e con tutta probabilità perdurante, ben si comprende come sia necessario riconsiderare la condizione degli stranieri, nell'ottica di una gestione ben più lungimirante di un fenomeno strutturale, non episodico e sporadico (Bonetti 2019, 655-656). In altre parole, sarebbe auspicabile uno smarcamento dagli interventi legislativi degli ultimi decenni che hanno considerato il fenomeno dell'immigrazione come un *vulnus* alla sicurezza nazionale, peraltro a discapito della tutela del diritto di asilo e dei diritti fondamentali garantiti a livello costituzionale, internazionale ed europeo, per abbracciare una visione più profonda: «il diritto di un Paese di immigrazione, che vuole regolare questo fenomeno sociale, fallisce l'intento allorché si ostina a prescindere dalla



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno XI, n. 1, 2021

data di pubblicazione: 31 marzo 2021

Saggi

sue caratteristiche intrinseche e cioè dalla notevole gravità e complessità dei fattori che spingono dei Paesi di provenienza o di transito all'attuale pressione che induce le persone ad emigrare» (Bonetti 2019, 656).



Bibliografia

Amato, G. (2020 a), *Flagranza accertata con video o foto e arresto consentito entro 48 ore. Delitti nei centri di permanenza*, in *Guida al diritto*, 7 novembre 2020, p. 70 ss.

Amato, G. (2020 b), *Non punibilità più estesa, ma esclusa per oltraggio a magistrati in udienza. Particolare tenuità del fatto*, in *Guida al diritto*, 7 novembre 2020, p. 73 ss.

Amato, G. (2020 c), *Punito chi favorisce detenuti al 41 bis, è reato introdurre il cellulare in carcere. Divieto di comunicare con i reclusi*, in *Guida al diritto*, 7 novembre 2020, p. 76 ss.

Azzariti, G. (2019), *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 3, p. 639 ss.

Biondi Dal Monte, F. (2021), *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, p. 120 ss.

Bonetti, P. (2019), *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti dei diritti non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Diritto pubblico*, 3, p. 651 ss.

Brigida, L. (2020), *La (mancata) discontinuità del nuovo "Decreto immigrazione": alcune riflessioni in tema di soccorso marittimi*, in www.fabbricadeididritti.it, 12 ottobre 2020.

Buzzi, A., F. Conte (2021), *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo prima e dopo il "Decreto Lamorgese"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, p. 111 ss.

Buzzi, A., F. Conte (2020), *Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo del "Decreto Salvini": irrazionale anche nelle intenzioni*, in laCostituzione.info, 30 agosto 2020.



Calabria, S. (2019), *I respingimenti in mare dopo il cd. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell'art. 11 del d.lgs. n. 286/1998)*, in *Questione Giustizia*, 29 luglio.

Canzian, N. (2021), *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, p. 50 ss.

Ciervo, A. (2020), *Non cambiare tutto per non cambiare niente. Note sul nuovo (ennesimo) "Decreto sicurezza"*, in *Micromega*, 28 ottobre.

Cisterna, A. (2020), *Quella tentazione dei decreti omnibus che non risolve le emergenze criminali. I profili penalistici*, in *Guida al diritto*, 7 novembre, p. 56 ss.

Codini, E. (2020), *Un intervento di portata limitata che non affronta i nodi strutturali*, in *Guida al diritto*, 7 novembre, p. 54 ss.

Corsi, C. (2021), *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, p. 67 ss.

Gentilucci, P., *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, in *Giurisprudenza penale web*, 11.

Giovannetti, M. (2019), *Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo*, in F. Curi (cur.), *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, Pisa: Pacini Giuridica, p. 147 ss.

Mentasti, G. (2020), *L'ennesimo "decreto immigrazione-sicurezza" (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sistema penale*, 23 ottobre.

Mentasti, G. (2021), *Il decreto "immigrazione-sicurezza" (n. 130/2020) diventa legge (l. 18 dicembre 2020, n. 173: le novità introdotte in sede di conversione)*, in *Sistema penale*, 15 gennaio.



Noci, M. (2020 a), *Rischio tortura o trattamenti inumani, reintrodotta il divieto di espulsione. Permessi di soggiorno e frontiere*, in *Guida al diritto*, 7 novembre, p. 60 ss.

Noci, M. (2020 b), *Iscrizione anagrafica a chi chiede asilo dà diritto a carta di identità per 3 anni. Decreto di accoglienza*, in *Guida al diritto*, 7 novembre, p. 65 ss.

Noci, M. (2020 c), *Ampliate le competenze attribuite alle Commissioni territoriali. Protezione internazionale*, in *Guida al diritto*, 7 novembre, p. 67 ss.

Piazza, P.S. (2018), *L'iscrizione anagrafica*, in A. Conz, L. Levita (cur.), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza*, Roma, Dike Giuridica.

Rossi, E. (2021), *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l.n. 130 del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, p. 74 ss.

Rossi, N. (2020), *Immigrazione e protezione internazionale e umanitaria nel tempo dell'epidemia. Scegliere la ragionevolezza o alimentare risentimenti?*, in *Questione Giustizia*, 3, p. 4 ss.

Rossi, S. (2020), *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 26, p. 143 ss.

Ruggiero, C. (2020), *Dalla criminalizzazione alla giustificazione delle attività di ricerca e soccorso in mare. Le tendenze interpretative più recenti alla luce dei casi Vos Thalassa e Rackete*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, p. 185 ss.

Salerno, A.R. (2020), *Poteri, diritti e conflitti intorno alla sentenza n. 186/2020 sul "decreto sicurezza"*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3.

Scissa, C. (2021), *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, p. 136 ss.

Travi, A. (2019), *Le nuove leggi sui migranti e l' "altro" diritto*, in *Diritto pubblico*, 3, p. 675 ss.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno XI, n. 1, 2021

data di pubblicazione: 31 marzo 2021

Saggi

Venturi, F. (2021), *La gattopardesca riforma della disciplina delle operazioni di soccorso in mare ad opera dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 130/2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, p. 87 ss.

Zampone, A. (2019), *Il cd. decreto sicurezza-bis: profili di diritto della navigazione*, in *Diritto pubblico*, 3, p. 693 ss.



Abstract

The New Decree Law No. 130/2020 on Immigration and Security: Continuity or Rupture?

This paper aims to describe the main legislative innovations introduced by decree law no. 130/2020 in the field of immigration and security, highlighting the aspects of continuity and discontinuity with previous interventions in those fields. The analysis, following the approach of the decree in comment, focuses on three main issues: the legal status of the foreigner; changes in criminal law; further interventions in the field of security.

Keywords: decree law; immigration; security; criminal law.