

## PROVVEDIMENTO Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza

28 novembre 2018

La Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge, già approvato dal Senato, di conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 che reca disposizioni urgenti riconducibili principalmente a due settori di intervento: protezione umanitaria, protezione internazionale dello straniero e immigrazione, da un lato, e sicurezza pubblica dall'altro.

### Il decreto-legge n. 113/2018

Il 28 novembre 2018, la Camera ha approvato il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale dello straniero e immigrazione, sicurezza pubblica, funzionalità del Ministero dell'interno e organizzazione e funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Il provvedimento, inoltre, delega il Governo ad adottare disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. La I Commissione della Camera aveva concluso l'esame del provvedimento nella seduta del 23 novembre 2018, senza apportare modificazioni rispetto al testo approvato dal Senato ([A.C.1346](#)).

### Dossier

[D.L. 113/2018 - Sicurezza e immigrazione](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11161/d-l-113-2018-sicurezza-e-immigrazione-1.html>

### Protezione umanitaria e immigrazione irregolare

Il decreto-legge 113/2018, in primo luogo, sostituisce il **permesso di soggiorno per motivi umanitari**, con **permessi di soggiorno "speciali"** che possono essere rilasciati in caso di condizioni di salute di eccezionale gravità, situazioni contingenti di calamità nel Paese di origine, atti di particolare valore civile, oltre ai casi già previsti dal testo unico sull'immigrazione. A giudicare circa le **controversie** relative al rilascio di questi permessi sono competenti le **sezioni specializzate** in materia di immigrazione che decidono con **rito sommario di cognizione (articolo 1)**.

Il provvedimento, inoltre, reca diverse misure finalizzate al **contrasto dell'immigrazione clandestina**. Alcune di queste incidono sul **trattenimento dello straniero** (articoli 2-4), quali:

- il ricorso alla **procedura negoziata** senza previa pubblicazione del bando di gara al fine di assicurare una tempestiva messa a punto dei **Centri** medesimi e l'attribuzione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) della funzione di vigilanza collaborativa in tale ambito, ai sensi del Codice appalti;
- la previsione di forme di pubblicità delle **spese di gestione** dei centri;
- l'introduzione di due nuove ipotesi di **trattenimento** degli stranieri che abbiano presentato **domanda di protezione internazionale**: la prima negli *hotspot* per determinare l'identità o la cittadinanza; la seconda nei Centri di permanenza e rimpatrio in caso non sia stato possibile determinare l'identità o la cittadinanza;
- la possibilità di trattenere temporaneamente lo straniero in attesa dell'esecuzione del provvedimento di



attesa della decisione della commissione territoriale, i **richiedenti asilo** che **reiterino la domanda** per ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento ovvero perché la prima domanda reiterata è stata giudicata inammissibile o rigettata perché infondata (articolo 9) e la previsione che il **permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente** l'iscrizione all'**anagrafe dei residenti**, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento (articolo 13).

Un secondo gruppo di misure riguardano coloro ai quali è già stato riconosciuto lo *status* di **rifugiato**.

In primo luogo, viene ampliato il novero dei **reati** che, in caso di condanna definitiva, comportano la **revoca** (e il **diniego**) di tale *status*, includendovi ulteriori ipotesi delittuose ritenute di particolare allarme sociale, quali resistenza a pubblico ufficiale, lesioni personali gravi, lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, mutilazioni genitali femminili, furto aggravato da porto di armi o narcotici e furto in abitazione (articolo 7)

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

Un terzo gruppo di disposizioni coinvolge l'**accoglienza dei migranti**, il cui sistema di accoglienza viene complessivamente ristrutturato prevedendo, tra l'altro, che il **sistema SPRAR** sia riservato esclusivamente ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati e non anche, come in precedenza, ai richiedenti asilo (articolo 12).

Nella ristrutturazione del sistema sono coinvolte altresì le strutture di accoglienza emergenziale temporanea (ex art. 11, D.Lgs. 142/2015) destinate) di cui si prevede la progressiva chiusura. A tal fine si istituisce un **monitoraggio sull'andamento dei flussi migratori** (articolo 12-*bis*).

Nel contempo, si introduce l'obbligo da parte delle **cooperative sociali** svolgenti attività a favore di stranieri **immigrati** di pubblicare l'**elenco dei soggetti** a cui vengano versate **somme** per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale (articolo 12-*ter*).

Infine, si interviene anche sui diritti conseguenti allo *status* di rifugiato prevedendo che il **permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente** l'iscrizione all'**anagrafe dei residenti**, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento (articolo 13).

## Cittadinanza

L'articolo 14 del D.L. 113/2018 prevede la **revoca della cittadinanza** (acquisita per matrimonio o naturalizzazione o concessa allo straniero nato e residente in Italia fino alla maggiore età) in caso di **condanna definitiva per reati di terrorismo ed eversione**.

Inoltre:

- abroga la disposizione che preclude il rigetto dell'istanza di acquisizione della cittadinanza per matrimonio decorsi due anni dall'istanza;
- innalza da 200 a **250 euro** l'importo del contributo richiesto per gli atti relativi alla cittadinanza;
- richiede per l'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio e per concessione di legge anche il possesso da parte dell'interessato di un'adeguata **conoscenza della lingua italiana**.
- estende da ventiquattro a **quarantotto mesi** il **termine per la conclusione** dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per c.d. naturalizzazione;
- individua il termine di **sei mesi** per il **rilascio degli estratti e dei certificati di stato civile** occorrenti ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana.

## Polizia locale

Il DL 113/2018 reca alcune disposizioni volte a potenziare l'attività della polizia locale.

A tal fine, si autorizzano i **comuni**, che abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica nell'ultimo triennio, di procedere nell'anno 2019 ad **assunzioni di personale della polizia municipale** in deroga ai vincoli previsti dalla legge di stabilità per il 2016 (articolo 35-*bis*).

Inoltre, sono previste misure che consentano al personale della polizia municipale di:

- accedere alla **banca dati interforze CED** del Ministero dell'interno anche per verificare l'esistenza di provvedimenti di ricerca nei confronti delle persone controllate nel corso del servizio di polizia stradale (articolo 18);
- utilizzare, in via sperimentale, armi comuni ad impulsi elettrici, i c.d. **taser** (articolo 19);
- portare le **armi** senza licenza **fuori del territorio di appartenenza**, per il caso di **necessità** dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza (articolo 19-ter).

## Sicurezza urbana

Il provvedimento interviene sul tema della sicurezza urbana introducendo anzitutto disposizioni di natura penale. Si segnala, in particolare:

- la previsione di sanzioni penali per l'**inottemperanza** al provvedimento di divieto di accesso in specifiche aree urbane, c.d. **DASPO urbano** (art. 21-ter), il cui ambito di applicazione viene esteso ai presidi sanitari, fiere, mercati, aree di pubblici spettacoli, locali pubblici e pubblici esercizi (art. 21);
- l'inserimento nel codice penale dell'articolo 669-bis, relativo all'**esercizio molesto dell'accattonaggio**, che viene punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000 (art. 21-quater);
- la modifica della fattispecie di **impiego di minori nell'accattonaggio** sanzionando anche la condotta dell'organizzazione dell'altrui accattonaggio (art. 21-quinquies);
- la punibilità a titolo di illecito penale sia del blocco stradale che dell'ostruzione o ingombro di strade ferrate, fattispecie attualmente punite come illeciti amministrativi (art. 23).

Con la stessa finalità sono introdotte disposizioni riguardanti:

- la disciplina dell'**esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore** o guardiamacchine, in particolare sanzionando non più "l'esercizio abusivo" dell'attività di parcheggiatore, ma "l'esercizio senza autorizzazione" di tale attività ed intervenendo sulle ipotesi aggravate (art. 21-sexies);
- l'aumento del contributo finanziario delle società organizzatrici di **eventi calcistici** per il **mantenimento dell'ordine pubblico** (art. 20-bis);
- la sottoscrizione di accordi tra prefetto ed organizzazioni maggiormente rappresentative dei pubblici esercenti **per prevenire illegalità o pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblici** (art. 21-bis);
- la disciplina delle **ordinanze** di ordinaria amministrazione del sindaco in materia di **orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche**, il cui ambito di applicazione è esteso anche agli alimenti; analogo ampliamento riguarda l'ambito territoriale delle ordinanze che potranno riguardare aree cittadine interessate da fenomeni di aggregazione notturna, introducendo sanzioni nel caso di inosservanza (art. 35-ter);
- l'istituzione di un **Fondo per la sicurezza urbana**, con una dotazione di 2 milioni di euro per il 2018, di 5 milioni per ciascun anno 2019 e 2020 (nello stato di previsione del Ministero dell'interno). Il Fondo è destinato a concorrere al finanziamento di iniziative urgenti da parte dei comuni in materia di sicurezza urbana (art. 35-quater);
- l'aumento delle risorse per l'installazione di sistemi di **videosorveglianza** da parte dei comuni: 10 milioni per il 2019; 17 milioni per il 2020; 27 milioni per il 2021; 36 milioni dal 2022 (art 35-quinquies) .

## Sicurezza pubblica

Il decreto-legge reca, poi, una serie di disposizioni di diversa natura comunque finalizzate al miglioramento della sicurezza pubblica. Il provvedimento:

prevede che il **Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo** si avvalga di un apposito nucleo di personale di **polizia penitenziaria** per l'acquisizione, l'analisi e l'elaborazione di dati e informazioni acquisite in ambito carcerario (art. 15-ter).

- novella le disposizioni concernenti il **Servizio Centrale di Protezione** dei collaboratori e dei testimoni di giustizia prevedendo l'articolazione del Servizio in due strutture per la "trattazione separata" delle posizioni, rispettivamente, dei collaboratori e dei testimoni (articolo 32-*quinquies*).
- consente, nel corso del procedimento penale, l'uso dei **braccialetti elettronici** come modalità di applicazione e controllo dell'imputato soggetto alle misure dell'allontanamento dalla casa familiare (articolo 16).
- con finalità di sicurezza e di prevenzione del terrorismo, pone in capo agli esercenti di attività di autonoleggio di veicoli senza conducente l'**obbligo di comunicare i dati identificativi dei clienti**. La comunicazione avviene contestualmente della stipula del contratto e comunque con "congruo anticipo" rispetto al momento della consegna del veicolo; tali comunicazioni sono riscontrate con i dati già disponibili presso il CED interforze, all'esito del quale possono essere inviate segnalazioni alle Forze di polizia per gli ulteriori controlli (art. 17).
- per le stesse finalità, si prevede che l'obbligo di far esibire il **documento di identità** valga anche per i **locatori** o sublocatori che lochino immobili o parti di essi con contratti di **durata inferiore a trenta giorni** (art. 19-bis).
- estende, per finalità di prevenzione del terrorismo, l'applicazione del divieto di accesso alle manifestazioni sportive (cd. **DASPO**) agli indiziati di reati di **terrorismo**, anche internazionale, e di altri reati contro la personalità interna dello Stato e l'ordine pubblico (articolo 20).

## Prevenzione e contrasto alla mafia

Il decreto detta alcune disposizioni di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata, in particolare intervenendo sul Codice antimafia (D.Lgs 159 del 2011).

Un primo intervento riguarda l'impugnazione delle **misure di carattere patrimoniale** di cui al codice antimafia, nonché in tema di **documentazione antimafia** (art. 24).

Viene poi inasprito il trattamento sanzionatorio per le condotte degli appaltatori, che facciano ricorso, a meccanismi di **subappalto illeciti** (art. 25).

Viene incluso il **prefetto** tra i destinatari della **notifica preliminare** da inviare prima dell'inizio dei **lavori pubblici in alcuni cantieri temporanei o mobili** (art. 26).

**Viene** introdotto l'obbligo per i gestori di **impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti**, esistenti o di nuova costruzione, di predisporre **piani di emergenza** interni ed esterni (art. 26-bis).

Con finalità di prevenzione generale dei reati si prevede l'**obbligo di trasmissione delle sentenze di condanna irrevocabili a pene detentive**, già esistenti per le cancellerie degli uffici giudiziari, aggiungendovi anche i provvedimenti ablativi o restrittivi (art. 27).

Si attribuisce poi al **prefetto** la facoltà di imporre l'**adozione di determinati atti agli enti locali**, in presenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate in grado di alterare le procedure e compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi. A tal fine fissa un termine per l'adozione degli atti, decorso il quale si attiva il procedimento sostitutivo.

Inoltre, è integrata la disciplina sull'**incandidabilità degli amministratori locali** responsabili delle condotte che hanno determinato lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di **infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso** ricomprendendo anche le competizioni elettorali nazionali ed europee. Infine, si estende a due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso l'ambito temporale di vigenza della misura dell'incandidabilità (art. 28).

Viene, infine, incrementata la dotazione delle risorse per la copertura degli oneri finanziari connessi all'attività svolta dalle **commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti** in conseguenza a fenomeni di **infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile** (art. 29).

Il decreto legge interviene sul Codice antimafia anche con una disciplina volta alla razionalizzazione nella gestione dei beni confiscati nonché sul personale dell'Agenzia nazionale.

Alcune modifiche sono introdotte in materia di procedure di gestione e destinazione dei **beni confiscati**, in particolare in materia di **nomina e revoca dell'amministratore giudiziario**, responsabilità nella gestione e controlli della pubblica amministrazione, compiti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, **tavoli provinciali permanenti** sulle aziende sequestrate e confiscate e **gestione dei beni confiscati** (art. 36).

Si prevede, poi, che tutti i provvedimenti giudiziari relativi al sequestro e alla confisca di prevenzione, relativi a imprese o società, debbano essere **iscritti nel registro delle imprese** (art. 36-bis).

Ulteriori disposizioni riguardano l'organizzazione e il rinforzo dell'organico dell'**Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati** (artt. 37 e 37-bis); per quest'ultima viene introdotta una **deroga alle norme della spending review**, valida fino al terzo esercizio finanziario successivo all'adeguamento della dotazione organica (art. 38).

Viene, infine, precluso ai soggetti non in regola con la documentazione antimafia l'iscrizione agli elenchi delle associazioni e delle organizzazioni antiracket e antiusura. Inoltre, amplia i termini per la presentazione delle domande di elargizione da parte del **Fondo antiracket e antiusura** disponendo, in particolare, sulle modalità di concessione quando dal beneficio dipenda la ripresa efficiente dell'attività imprenditoriale.

## Occupazioni abusive

Una serie di interventi riguardano la prevenzione e il contrasto delle occupazioni abusive.

La disciplina del **reato di invasione di terreni o edifici** di cui all'articolo 633 c.p. è modificata nei seguenti termini:

- viene elevata la pena detentiva prevista per l'"invasione arbitraria di terreni o edifici (dagli attuali "fino a due anni" a "da uno a tre anni");
- sono ridelineate le circostanze aggravanti: è prevista la pena della reclusione da due a quattro anni e la multa da euro 206 a euro 2064 nel caso in cui il fatto sia commesso da più di cinque persone ovvero da persona palesemente armata (viene meno la circostanza aggravante che ricorre quando il fatto è commesso da più di dieci persone, anche non armate). Nelle ipotesi aggravate è confermata la procedibilità d'ufficio;
- si interviene sulla nuova ipotesi aggravata introdotta dal decreto-legge, prevedendo che nel caso in cui l'invasione sia commessa da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.

**Viene** inserita tra i reati in relazione ai quali possono essere disposte le **intercettazioni** anche la fattispecie aggravata del **delitto di invasione di terreni o edifici** (art. 31) e viene escluso che la misura degli **arresti domiciliari** possa essere eseguita presso un **immobile occupato abusivamente** (art. 31-bis).

Sono, infine, introdotte previsioni relative all'attività dell'amministrazione dell'interno innanzi ad **occupazioni arbitrarie di immobili** (art. 31-ter). In particolare, si disciplina una procedimentalizzazione di tale attività e dispone la liquidazione al proprietario (o titolare di diritto reale di godimento sull'immobile) di un'indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, secondo alcuni criteri equitativi. Ove il procedimento sia rispettato, l'amministrazione dell'interno è esentata dalla responsabilità civile e amministrativa per la mancata esecuzione di provvedimenti di rilascio di immobili abusivamente occupati.

## Funzionalità del Ministero dell'interno

Un gruppo di disposizioni del DL 113/2018 interviene con misure volte ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno sotto diversi profili.

In particolare, si prevede:

- la **riduzione di 29 posti di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno** al fine di garantire gli obiettivi complessivi di economicità e di **revisione della spesa** previsti dalla legislazione vigente. Sono stabilite le conseguenti modifiche all'assetto organizzativo del Ministero ed è prevista l'adozione del nuovo regolamento di organizzazione entro il 31 dicembre 2018 (articolo 32);
- l'istituzione presso il Ministero dell'interno di un nucleo composto di personale della carriera prefettizia, cui attingere per la **composizione della commissione straordinaria per la gestione dell'ente locale** prevista dall'ordinamento in caso di scioglimento del consiglio per infiltrazione di tipo mafioso (articolo 32-*bis*);
- l'eliminazione dell'obbligo di scegliere il **presidente della Commissione per la progressione di carriera del personale della carriera prefettizia** tra i prefetti preposti alle attività di controllo e valutazione interni nelle pubbliche amministrazioni (articolo 32-*ter*);
- la possibilità di **disattivare coattivamente gli impianti di tecnologia 5G**, in caso di mancata liberazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre, da parte gli ispettorati territoriali del Ministero dello sviluppo economico, richiedendo a tal fine al prefetto l'ausilio della forza pubblica (articolo 32-*quater*);
- l'istituzione del **Centro alti studi del Ministero dell'interno** per la valorizzazione della cultura istituzionale e professionale del personale dell'Amministrazione civile dell'interno (articolo 32-*sexies*).

### Comparto sicurezza: Forze armate, Forze di polizia e Vigili del fuoco

Il decreto-legge 113/2018 istituisce un **Fondo** in cui confluiscono le autorizzazioni di spesa già previste e non utilizzate per il **riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate**, cui si aggiunge uno stanziamento pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2018 (articolo 35). Le risorse del Fondo sono finalizzate all'adozione dei provvedimenti normativi che verranno emanati in attuazione di una disposizione di delega che riapre i termini per l'adozione di disposizioni correttive ai decreti legislativi di riordino dei ruoli (articolo 1 della legge di conversione del decreto-legge).

Inoltre, sono stanziati ulteriori risorse per le straordinarie e contingenti esigenze connesse all'espletamento dei compiti istituzionali della **Polizia di Stato** e del Corpo Nazionale dei **Vigili del Fuoco** per il **potenziamento dei sistemi informativi** per il contrasto del terrorismo internazionale (articolo 22), per l'adeguamento dei sistemi di sicurezza delle **strutture penitenziarie** (articolo 22-*bis*), per il pagamento dei compensi per prestazioni di **lavoro straordinario** svolte dagli appartenenti alle Forze di Polizia (articolo 33).

Altre risorse sono destinate ad incrementare la **retribuzione del personale volontario dei Vigili del fuoco**: 5,9 milioni di euro per l'anno 2019 e di 5 milioni a decorrere dal 2020 (articolo 34).

Infine, viene disciplinato l'utilizzo dei **droni** da parte delle **Forze di polizia** (articolo 35-*sexies*).

### Altre disposizioni

Il provvedimento d'urgenza reca, infine, alcune disposizioni in tema di giustizia:

- sono attribuite all'**Avvocatura generale dello Stato** le funzioni di agente del Governo italiano presso la **Corte europea dei diritti dell'uomo** (art. 15, comma 01);
- è modificato il TU spese di giustizia prevedendo che la dichiarazione di **inammissibilità dell'impugnazione** comporti la **mancata liquidazione del compenso al difensore ammesso al gratuito patrocinio**. Analogamente, non sono liquidate dallo Stato le spese per consulenze tecniche di parte che appaiano, già all'atto del conferimento dell'incarico, irrilevanti o superflue a fini probatori. La nuova disciplina è applicabile, oltre che al processo civile, anche al processo amministrativo, contabile e tributario (articolo 15).
- si prevede che i giudizi amministrativi depositati con modalità telematiche devono, non più fino al 1° gennaio 2019, ma a regime, essere accompagnati anche da una conforme copia cartacea del ricorso e

degli scritti difensivi (articolo 15)

- è modificata la legge sull'ordinamento penitenziario e il codice di procedura penale per prevedere puntuali **obblighi di comunicazione** a favore del procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni(art. 15-bis).
- sono modificate le disposizioni del codice della strada che disciplinano il **sequestro, la confisca e il fermo amministrativo dei veicoli** (art. 23-bis)
- è modificato in più punti lo stesso codice della strada, in materia di **circolazione di veicoli immatricolati all'estero**. In particolare, si propone la modifica degli articoli 93 (concernente, tra l'altro, la carta di circolazione), 132 (sulla circolazione dei veicoli immatricolati all'estero) e 196 (inerente la solidarietà in caso di violazioni punibili con sanzione amministrativa pecuniaria) del nuovo codice della strada di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992 (art. 29-bis).

