

Mauro Mancini Proietti

Alla ricerca della sicurezza perduta: luci ed ombre della Legge n. 132 del 1 dicembre 2018.

SOMMARIO: Premessa. 1 – Il fenomeno sicurezza e le sue varie declinazioni; 1 - 1 - Il divieto di stazionamento e l'ordine di allontanamento; 1 - 2 - Il divieto di accesso urbano. Il Dacur; 1 - 3 – Il Dacur quale misura di Contrasto (anche) al fenomeno dei disordini e dei reati nei locali; 1 - 4 – Le Incivilities urbane, l'occupazione abusiva di immobili e la tutela dell'ordine pubblico nelle pubbliche manifestazioni; 1 - 5 – il recupero del controllo del territorio; 2 – La politica di contrasto ai fenomeni di immigrazione clandestina; 2 – 1 - La protezione umanitaria ed il relativo riconoscimento; 2 – 2 – Il procedimento di rilascio dello status di rifugiato e di protezione internazionale; 2 – 3 – La prima accoglienza; 2 – 4 – La disciplina del soggiorno; 3 – Il rilascio della cittadinanza; 4 – Antiterrorismo e criminalità organizzata; 4 – 1 – La polizia di prevenzione ed il contrasto al terrorismo; 4 – 2 – Il contrasto alla criminalità organizzata. Conclusioni.

PREMESSA

Con la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle leggi e dei decreti, ha finito il suo percorso procedimentale ed è divenuto legge il cosiddetto “Decreto Salvini”, ora legge 1 dicembre 2018 n. 132 e non si è molto lontani dal vero nell'affermare che mai iter normativo sia stato così travagliato e foriero di cotanto dibattito sia politico che dottrinale.

Seppure nell'intento del legislatore questo dovrebbe costituire la risposta tanto attesa alle varie istanze di sicurezza e di recupero del territorio e delle grandi città in quegli spazi ad essa sottratti da una dilagante criminalità e malcostume diffusi, non è chi non vi veda una portata fortemente discriminatoria soprattutto in quelle norme in esso contenute dettate ai fini del contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina. Un'immigrazione indiscriminata a torto o a ragione ritenuta a sua volta fonte di insicurezza sia sul fronte criminale quanto sul fronte del rischio terroristico. Il tutto con pesanti ricadute in termini di forti dubbi di incostituzionalità laddove viene ritenuto un ipotetico vulnus ai diritti della persona, così come universalmente riconosciuti, in virtù di trattati internazionali ed europei a cui l'Italia aderisce ai sensi dell'art. 11 Cost.

Se da una parte quindi il provvedimento de qua è salutato come strumento necessario a contrastare alcuni aspetti criminogeni che affliggono soprattutto la vivibilità dei grandi centri urbani e delle sue periferie, dall'altra è vissuto come un momento di rottura dei suddetti diritti costituzionalmente riconosciuti di cui si attende assai probabilmente il vaglio del giudice delle leggi che, a detta dei più, avrà sicuramente effetti demolitori sul alcuni dei punti ritenuti forti del provvedimento.

Eppure, a ben vedere, dalla disamina del testo, a fronte di quelle norme relative alla disciplina dell'immigrazione clandestina (leggi irregolare) extracomunitaria che ha avuto la maggior cassa di risonanza nel dibattito politico, nella legge vi è molto altro in termini di sicurezza e che per

alcuni versi non fa altro che collocarsi sulla stessa scia già tracciata dal precedente decreto sicurezza meglio noto come “Decreto Minniti” di cui alla l. n. 48/2017, per il quale la dottrina più accreditata aveva non a caso espresso un giudizio a sua volta “tra luci ed ombre”, andando ad integrare e meglio specificare lo stesso anche in termini di tutela penale ed amministrativa di diversi dei suoi istituti, che sono stati ulteriormente rafforzati come il divieto di stazionamento, l’ordine di allontanamento ed i consequenziali diversi divieti di accesso urbano.

Trentanove articoli (per la verità 74 essendo in detto provvedimento confluiti i contenuti dell’ altro decreto sicurezza relativo al contrasto alla criminalità mafiosa) , suddivisi in tre Titoli a loro volta suddivisi in vari Capi, di cui il primo relativo all’ immigrazione, il secondo relativo alla sicurezza pubblica e al contrasto del terrorismo e alla criminalità mafiosa ed il terzo alla riorganizzazione delle strutture del Ministero dell’ Interno e dell’ Agenzia Nazionale per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Il tutto con misure che vanno dall’abrogazione dell’istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, al restringimento dell’azione degli Sprar, dai trattenimenti più lunghi nei C.p.r. (Centri di permanenza per i rimpatri), a norme più severe per la concessione della cittadinanza. E ancora con norme che vanno dal rafforzamento degli ordini di allontanamento e dei Daspo nelle città, senza escludere norme di incremento di risorse economiche ed umane per i servizi di presidio e di controllo del territorio per finire con norme di contrasto alle mafie e alla gestione degli appalti e dei beni confiscati.

Senza alcuna pretesa di assoluta esaustività e, soprattutto, lungi dall’ esprimere giudizi che saranno più autorevolmente resi nel tempo dalla dottrina e dalla probabile inevitabile giurisprudenza di costituzionalità, di legittimità e di merito, ci si propone allora di analizzare il testo nei suoi contenuti essenziali partendo, per ragione di sistematicità, da quelle norme che abbiano a riguardo la sicurezza urbana per poi passare essendo con questa relazionata alle norme di contrasto alla immigrazione clandestina per poi finire a quelle di contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata.

1 – Il fenomeno sicurezza e le sue varie declinazioni

Sul fenomeno sicurezza e le sue varie declinazioni il “Decreto Salvini”, da ora l. n. 132/2018, investe molto in termine di intenti, e per quanto ai più sia apparso sullo sfondo, esso va a costituire l’ architrave di volta in cui ricomprendere diversi ambiti di intervento assai diversi, seppure a ben vedere intimamente collegati tra loro.

E’ apparso subito chiaro a chiunque si sia occupato di sicurezza, come questa debba necessariamente porsi in un rapporto da mezzo a fine rispetto alla primaria esigenza di salvaguardare i diritti dei terzi sia *uti singuli* sia *uti cives* e porsi nei confronti di questi diritti in una posizione servente. Ciò non togliendo che necessariamente quando si parla di tutela costituzionale dei diritti e delle libertà, questa finisce inesorabilmente per trovare un suo limite insuperabile nell’esigenza che l’esercizio di questa, non venga a configgere con altrettanti beni interessi pubblici primari o privati secondari, di rango almeno pari e per questo non meno garantiti dalla Costituzione, con il risultato che i diritti dei singoli, come dei corpi intermedi, finiscano

inevitabilmente per essere regolati o conformati, sia pure nella ineludibile ricerca di un equo bilanciamento dei valori in campo.

Di qui il fatto che la ricerca della vivibilità, del decoro e della sicurezza dei centri urbani come delle loro periferie, spesso ritenute pericolose ed abbandonate a loro stesse ed al loro degrado, debba passare necessariamente attraverso la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica: una materia quest'ultima riservata alla competenza esclusiva dello Stato giusto il novellato art. 117 Cost.

Ne discende che nella misura in cui la legge n. 132/2018, sulla stessa scia di quanto già stabilito nel precedente decreto sicurezza di cui alla l. n. 48/2017, si pone come obiettivo ambizioso quello della riconquista del territorio e della vivibilità urbana in termini appunto di sicurezza pubblica, si è più volte affermato che è proprio il concetto di sicurezza ad avere nel tempo mutato pelle oggettivandosi sempre più rispetto ai termini più generali e astratti dell'ordine e della sicurezza pubblica come enucleati a partire dal Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza (t.u.l.p.s.) e successiva normativa, passando per la l. n. 121/81 per finire ai vari pacchetti sicurezza via via succedutisi nel tempo.

Si è così passati per la pubblica incolumità per finire a riferirsi alla sicurezza urbana ed ora anche integrata. Ma già il legislatore del 98 (d.lgs. n. 112/98) all'art. 159, comma II, definiva la sicurezza come “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”, derivandola dal più ampio *genus* dell'ordine pubblico materiale.

Ma a parte i vari pacchetti di sicurezza, si doveva arrivare al trascorso pacchetto sicurezza di cui alla l. n. 48/2017, per arrivare attraverso la sostituzione del co. 4 *bis* dell'art. 54 t.u.e.l. per vedere definiti come provvedimenti concernenti l'incolumità pubblica quelli diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, mentre quelli concernenti la sicurezza urbana come quelli diretti a prevenire e contrastare fenomeni criminosi o di illegalità, attraverso un più preciso riguardo ad un interesse materiale rappresentato appunto da quel “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari”.

Di qui è il *focus* generalizzato sulle grandi città e le grandi periferie urbane, con le loro esigenze di vivibilità e di libera iniziativa economica, a rubare la scena attraverso il nuovo concetto legato alla “sicurezza urbana”. Mentre al concetto di sicurezza integrata, di cui alla predetta l. n. 48/2017, viene riservata la sua definizione in termini di insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali al fine di “promuovere la sicurezza”, la sicurezza urbana si propone invece di fornire quegli interventi e quelle attività in termini di recupero della legalità e contrasto a quelle paure a cui in *parte qua* l'ultimo decreto sicurezza, l. n. 132/2018, ha inteso dare risposte. ⁽¹⁾

¹ In altri termini la sicurezza come contrastare rispetto alle tre diverse dimensioni della insicurezza: l'insicurezza civile, che riguarda il contrasto alla criminalità e la tutela dell'ordine pubblico; il disordine urbano che ha a che vedere con le cosiddette *incivilities* che deturpano l'ambiente ed il decoro cittadino (graffiti, atti vandalici, ecc.) o inciviltà comportamentali (atteggiamenti offensivi o molesti); per finire allo *stress* culturale, che fa riferimento alla insicurezza prodotta dai rapidi cambiamenti nella morfologia sociale e demografica delle città attraverso le modificazioni portate da un'immigrazione divenuta sempre più massiccia ed etero imposta soprattutto in piccolissimi centri.

Risposte per le quali, fermo restando la riserva costituzionalmente garantita a favore dello Stato di cui all' art. 117 Cost. della materia dell' ordine e della sicurezza pubblica, assistiamo d' altro canto ad un riparto di competenze tra lo Stato e le suddette autonomie per quanto concerne la sicurezza urbana ed integrata in una relazione sempre più intersoggettiva che è stata dapprima di direzione ed indirizzo, poi di collaborazione, ed infine di coordinamento sia delle funzioni che delle attività tra le stesse forze di polizia dello stato e le polizie locali secondo un modello già a suo tempo anticipato dall' art. 17 della l. n. 128/2001 sui piani coordinati sul controllo del territorio. (2)

Tutto questo espressione di quel modulo organizzatorio di coordinamento interistituzionale sancito all' art. 118 della Costituzione, che non a caso oltre a relazioni di sussidiarietà verticale, prende in esame anche quelli di sussidiarietà orizzontale attraverso l' apporto delle attività dei privati che uscivano dal loro ruolo ancillare, rispetto alle politiche di sicurezza di competenza generale dello Stato. 3

E' quindi sul fronte delle novità introdotte in vista del recupero dei centri cittadini che si incentrano parte delle novità introdotte dalla nuova l. n. 132/2018, partendo proprio da una rivisitazione dei poteri dei sindaci e del relativo potere di ordinanza andando con l' art. 35 *ter* ad integrare l' art. 50 del testo unico degli Enti locali di cui al d.lgs., n. 267/ 2000 (t.u.e.l.), proprio nella parte relativa all' adozione di ordinanze volte a superare situazioni di grave incuria o degrado al decoro

² Si è trattato fino ad oggi come detto di un' attività dapprima imposta e poi via via di coordinamento fino ad una fase per così dire negoziale tra Stato ed autonomie locali che si era già imposto in Italia attraverso la sottoscrizione nelle grandi città dei primi protocolli d' intesa, stipulati tra comuni e prefetture, poi sostituiti da veri e propri contratti e patti per la sicurezza tra Ministero dell' Interno e città, che hanno avuto il loro culmine con l' approvazione dei più recenti pacchetti-sicurezza di cui alle leggi n. 125 del 2005, n. 94 del 2009, n. 48/2017 e ora da ultimo con l. n. 132/2018, che vanno appunto a disciplinare tutta una serie di norme attinenti alla organizzazione, alla pianificazione, alla sicurezza stradale, all' immigrazione clandestina, alla criminalità ed al decoro urbano per finire con la tutela e la salvaguardia di altri beni ed interessi che regolano la vita e le attività esistenti presso i vari centri urbani e dei relativi servizi per finire alle misure di contrasto all' immigrazione clandestina, al terrorismo, alla criminalità mafiosa ed altro ancora.

³ Detta funzione di coordinamento ad oggi al massimo livello viene mantenuta dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali ed al Ministero dell' Interno, anche per il tramite del Comitato Nazionale per l' Ordine e la Sicurezza Pubblica, a cui è stata attribuita l' iniziativa per promuovere la stipula di protocolli d' intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città nell' ambito di quella che è stata appunto definita la sicurezza integrata. In conseguenza di ciò Il 20 marzo 2007 è stato stipulato, un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell' Interno e l' ANCI, che coinvolge tutti i comuni italiani e, nell' ambito di questo accordo cornice, un' intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane. Il Patto ha fissato alcune linee di indirizzo per sviluppare gli accordi e le iniziative congiunte da realizzarsi in collaborazione tra gli enti locali e il Ministero dell' interno; tra le quali rilevano: la promozione di un rapporto di collaborazione tra i prefetti e i sindaci per un più intenso ed integrato processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio; iniziative per il reclutamento, la formazione e l' aggiornamento professionale del personale dei Corpi di polizia municipale e di altri operatori della sicurezza, nell' ottica di un innalzamento dei livelli di professionalità, creando così le condizioni per una integrazione tra gli operatori nel quadro delle iniziative in tema di "sicurezza diffusa", con possibile organizzazione di "pattuglie miste"; la realizzazione di forme di inter operabilità tra le sale operative delle forze di polizia e quelle delle polizie municipali e promozione della collaborazione dei rispettivi sistemi informativi; la promozione e il potenziamento degli apparati di videosorveglianza, giusto anche l' art. art. 35 *quinquies* della recente l. n. 132/2018 allorquando va ad aumentare le risorse proprio al fine di rafforzare e finanziare i progetti di allargamento dei sistemi di videosorveglianza dei comuni con accesso remoto alle immagini da parte non solo delle stesse polizie locali ma anche a disposizione delle forze di polizia a competenza generale in un percorso già avviato dall' articolo 5, comma 2, lettera a), della l. n. 48/2017.

della vivibilità urbana, e alla esigenza di tutela del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita di alcune attività commerciali. ⁽⁴⁾

Uno specifico potere di ordinanza che la nuova legge rende assistito ora da specifica tutela amministrativa prevedendo in caso di una loro inosservanza una sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 500 a 5.000 euro.

Non solo. Nei confronti dell' esercente che dovesse risultare recidivo nella suddetta violazione incorrendo per due volte in un anno nell' infrazione di cui sopra, viene ora conferita al questore una nuova ipotesi di applicazione dell' art. 100 t.u.l.p.s., da adottarsi, giusto quanto previsto all' art. 12 della l. n. 48/2017 (c.d. decreto Minniti), per un periodo massimo pari a quindici giorni, anche se il responsabile abbia nelle more proceduto al pagamento della sanzione in misura ridotta.

Per una lettura organica della materia, v'è infatti rammentato che il Sindaco ad oggi, giusti gli artt. 50 e 54 t.u.e.l., dispone di specifici poteri di ordinanza sia nella sua veste di rappresentante locale della propria comunità di riferimento nell' ambito del cosiddetto pluralismo autonomistico, sia quale Ufficiale di Governo e quindi nella veste di organo strumentale dello Stato. ⁽⁵⁾

Entrambi i poteri di cui agli artt. 50 e 54 t.u.e.l., incontrano tuttavia due ordini di limiti esterni ed interni, sia di carattere legale legato alla legalità formale che sostanziale dell' atto, da individuarsi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, in quanto tali ordinanze non possono derogare alla Costituzione ed alle norme imperative, ma possono interagire con quelle dispositive o suppletive, sia procedurali che di merito, legati all'adempimento della preventiva comunicazione al prefetto, proprio al fine di garantire a quest'ultimo la possibilità di esercitare i poteri di direzione e vigilanza su funzioni comunque di interesse statale che come tali potranno spingersi sino alla sospensione o annullamento degli atti ritenuti illegittimi.

⁴ Con l' articolo in esame, infatti, detta previsione è raggiunta previo l' adozione di ordinanze, anche non contingibili ed urgenti, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni per limitare gli orari di vendita che viene ad estendersi, giusto il novellato co. 7 bis dell' art. 50 t.u.e.l., anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, anche ad altre "aree comunque interessate da fenomeni di aggregazione notturna" e oltre che interessare esercizi di somministrazione di bevande alcoliche o superalcoliche, potrà ora riguardare anche esercizi del "settore alimentare o misto, e delle attività artigianali di produzione e vendita di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato e di erogazione di alimenti e bevande attraverso distributori automatici".

⁵ In quest'ultimo caso la propria attività risponde della funzione di indirizzo e controllo del prefetto quale organo periferico dell' Amministrazione periferica statale nell' ambito di quelle materie più direttamente riconducibili all' ordine e alla sicurezza pubblica rimesse appunto ex art. 117 Cost. alla competenza esclusiva dello Stato. Il t.u.e.l., all'art. 50, co. 5 attribuisce infatti al Sindaco, in qualità di rappresentante della comunità locale, il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale", così come da recente novella, in materia di interventi volti a superare gravi situazioni di degrado ed incuria, vivibilità urbana e tutela della tranquillità e del riposo dei cittadini anche modificando con ordinanze in questo caso anche non contingibili ed urgenti ma per un periodo ristretto a trenta giorni gli orari di apertura e chiusura di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. Oltre ciò il successivo art. 54, prima della novella del 2008, attribuiva al Sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, il potere di adottare provvedimenti, sempre contingibili e urgenti "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini e la sicurezza urbana". Lo stesso legislatore sostituendo il co. 4 bis dell' art. 54 ha cura di specificare che i provvedimenti in questione concernenti l' incolumità pubblica sono quelli diretti alla tutela dell' integrità fisica della popolazione, mentre quelli concernenti la sicurezza urbana sono quelli diretti a contrastare le varie forme criminali sul territorio.

Come è facile intuire l' intento del legislatore è proprio quello di perseguire, nel solco già tracciato dal precedente decreto sicurezza di cui alla l. n. 48/2017, il contrasto a quelle situazioni urbane di degrado che determinino lo scadimento della vivibilità urbana. (6)

Ma oltre che sui poteri di ordinanza, il “decreto Salvini” va anche ad incrementare il precedente “decreto Minniti” andando a modificare quest' ultimo con gli artt. 21 e 21 *ter* della l. n. 132/2018 anche gli artt. 9, 10 e 13 *bis* della l. n. 48 2017 in materia di divieto di stazionamento, ordine di allontanamento, Dacur urbano e per stupefacenti, rafforzandone la portata e munendoli di specifica tutela penale ed amministrativa prima assente.

Tutte le misure di cui sopra, come già si ebbe ad argomentare all' indomani dell' adozione del decreto Minniti, finiscono inevitabilmente per incidere sulla libertà in generale e segnatamente su quella di movimento.

1 - 1 - Il divieto di stazionamento e l' ordine di allontanamento

Qui l' art. 21 della l. n. 132/2018 va appunto a modificare l' art. 9 della l. n. 48/2017 in materia di divieto di stazionamento, integrando le possibili aree interessate dal provvedimento di divieto anche con la previsione di presidi sanitari e le aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli.

Come può rammentarsi il divieto di stazionamento di cui all'art. 9 della l. n. 48/2017 riguarda *expressis legis* quelle aree, individuate dal legislatore o dai regolamenti di polizia locale, nei quali può essere impedita la permanenza indefinita senza alcuna valida ragione da parte di soggetti che pongono in essere determinate condotte, anch' esse predeterminate dal legislatore per il tramite appunto di poteri di ordinanza (e quindi temporaneamente), o per via regolamentare attraverso i regolamenti di polizia locale, imponendo quelle misure utili a contrastare non soltanto fenomeni temporanei di degrado e di disturbo del riposo e delle occupazioni dei cittadini, ma anche il fenomeno dei dormitori pubblici, soprattutto nelle stazioni e nelle metropolitane, oltre alla disponibilità di idonei strumenti di contrasto all' abusivismo commerciale, al fenomeno della prostituzione su strada, all' accattonaggio molesto e a quegli assembramenti di soggetti, specie i

⁶ Già il “decreto Minniti” in termini di contrasto al degrado e all' incuria modificava l'art. 639 c.p. stabilendo che, con la sentenza di condanna per i reati di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, il giudice potesse disporre l'obbligo di ripristino e ripulitura dei luoghi e quindi il risarcimento in forma specifica, ovvero, qualora ciò non sia possibile, per equivalente attraverso il sostenimento delle spese od il loro rimborso. Nell' ambito della cosiddetta lotta ai *writer* veniva pure prevista la “possibilità che il giudice, nella sentenza di condanna, ai sensi dell'articolo 165 del codice penale, disponesse l'obbligo di ripristino e di ripulitura dei luoghi e qualora il reato sia commesso su beni immobili, su mezzi di trasporto pubblici o privati o su cose di interesse storico o artistico, il giudice potesse subordinare l'applicazione della sospensione condizionale della pena all'obbligo di ripristino e ripulitura dei luoghi medesimi.

giovani, che in determinate ore per via di schiamazzi e comportamenti molesti rendono invivibili ai residenti la normale vita quotidiana. (7)

Già a suo tempo si ebbe a commentare in proposito, e le stesse osservazioni ben possono essere estese alle ultime recenti modifiche, che per il rispetto dei principi generali dell'ordinamento come anche quelli ribaditi dal giudice delle leggi in varie sentenze, apparirebbe censurabile l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge a un'autorità (in questa veste) amministrativa, che produrrebbe l'effetto di attribuire, in pratica, una totale libertà al soggetto o all'organo investito della funzione atteso che l'attività amministrativa, a differenza dell'attività politica, non è mai libera nei fini ma vincolata al doppio ordine di limiti sia interni sotto il profilo dell'opportunità che esterni sotto il profilo del rispetto della legalità formale e sostanziale.

Di qui ci si sentirebbe di ribadire un obbligo di adeguata ed esauriente motivazione sulle situazioni di fatto presupposte e legittimanti l'esercizio del suddetto potere discrezionale da parte del Sindaco per quella parte di aree non predeterminate dalla legge, ovvero in sede di adozione delle già citate ordinanze di modifica degli orari di somministrazione e vendita. Così come ancora, sempre ai fini del recupero del principio di legalità formale e sostanziale, il rilievo da darsi non a qualsivoglia condotta, bensì solo a quelle che si concretizzano in un oggettivo impedimento alla libera accessibilità e fruizione di determinati siti sensibili, sanzionando la relativa trasgressione non soltanto con una sanzione amministrativa, ma anche con un inedito allontanamento dai luoghi nei quali è stato commesso il fatto.

Il divieto di stazionamento così posto, risulta poi corredato, come già anticipato, di specifica tutela amministrativa nella misura in cui stabilisce, fatte salve le applicazioni delle sanzioni amministrative previste dalle singole legislazioni di settore in materia di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza e commercio abusivo su strada, da sanzioni amministrative pecuniarie da 100 a 300 euro a carico dei trasgressori, qui ponendo per il vero non pochi dubbi interpretativi da parte degli operatori, atteso il divieto del *ne bis in idem* sostanziale e che potrebbero essere risolti con il criterio della prevalenza.

Riassumendo pertanto la norma di cui all'art. 9 della l. n. 48/2017, così come modificata dalla recente l. n. 132/2018, prevede pertanto che le interdizioni *de qua* possano essere estese oltre a quelle già predefinite dal legislatore, anche ad altre aree urbane su cui insistono presidi sanitari, spazi destinate a svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli, scuole, plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico.

Accanto alla sanzione pecuniaria in caso di violazione del divieto di stazionamento, il successivo art. 10 della l. n. 48/2017 prevede poi come si rammenta l'applicazione da parte del Sindaco di un autonomo provvedimento, l'"ordine di allontanamento", quale inedita misura di prevenzione atipica sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo, con il quale al trasgressore viene ordinato di allontanarsi dal luogo ove è stata commessa la violazione.

⁷ Prima dell'entrata in vigore del decreto Minniti tali provvedimenti potevano essere adottati solo per "emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale", e soltanto in atto in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio.

Si tratta, come si ebbe a dire, di un vero e proprio provvedimento appartenente al genere degli ordini di polizia, formale ed autonomo rispetto al provvedimento sanzionatorio adottato per l' inosservanza del divieto di stazionamento, la cui efficacia è circoscritta alle 48 ore.

Un ordine a sua volta munito di specifica tutela amministrativa essendo la sua violazione sanzionata da un'ulteriore sanzione amministrativa da 100 a 300 euro aumentata del doppio.

L'ordine di allontanamento, per specifica estensione normativa, non opererà soltanto nei confronti di chi versa in una condotta elusiva del divieto di stazionamento, bensì anche a carico di chi pone in essere in quelle medesime aree ulteriori condotte previste e sanzionate dal codice penale nonché da altre leggi amministrative. Condotte già rilevanti ai sensi e agli effetti di cui agli artt. 688 c.p. (manifesta ubriachezza) e 726 c.p. (atti contrari alla pubblica decenza, turpiloquio), nonché a quelli di cui all' art. 29 della l. n. 114/1998 (esercizio del commercio senza le prescritte autorizzazioni o in violazione di divieti) e 7, co. 15 *bis*, del Codice della Strada (esercizio di attività di parcheggiatore abusivo e guardia macchine).⁽⁸⁾

L'ordine, stante la sua limitazione temporale, non è soggetto ad alcuna convalida da parte dell'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, sia pure rimanendo esperibili atti di opposizione, ricorsi giurisdizionali o straordinari, che potranno semmai risultare utili per non incorrere, come vedremo, nel successivo divieto di accesso e alla relativa sanzione amministrativa da parte del Questore.⁽⁹⁾

Sotto il profilo della sua natura giuridica l' inedito "ordine di allontanamento", si atteggia pertanto quale misura di prevenzione speciale atipica che si pone come obiettivo primario la salvaguardia del territorio urbano e le sue infrastrutture connesse ai pubblici servizi di trasporto, e che vede quale presupposto fondamentale per la loro irrogazione la pericolosità sociale, che rimane un giudizio o pregiudizio diagnostico, attraverso la pre definizione di normotipi per i quali detta pericolosità potesse essere presunta *ex lege* come si desume dal novellato Codice antimafia.⁽¹⁰⁾

⁸ Come sappiamo il reato di ubriachezza molesta è sanzionato con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 51 ad euro 309 e prevede appunto per la sua configurazione il fatto di determinarsi in un tale stato in un luogo pubblico, mentre per gli atti contrari alla pubblica decenza, sempre ovviamente posti in essere in luogo pubblico, la relativa pena edittale consiste in una sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro. Diversamente per chi esercita senza la prescritta autorizzazione l'attività di commercio ambulante su suolo pubblico è prevista la sanzione amministrativa da lire 5.000.000 a lire 30.000.000 e con la confisca delle attrezzature e della merce, mentre l' esercizio abusivo, diretto o indiretto, dell' attività di parcheggiatore o guardia macchine in assenza della specifica autorizzazione, è sanzionato con una pena pecuniaria da 1.000 a 3.500 euro. Reato quest' ultimo di cui la recente legge, come vedremo si occuperà in particolare.

⁹ L'organo accertatore dovrà avere cura riportare nel provvedimento le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato, individuando dettagliatamente i luoghi inibiti. Esso inoltre potrà rendere esplicito l'ordine di allontanamento inserendolo nel corpo dello stesso verbale di accertamento e contestazione della contravvenzione al divieto di stazionamento, ovvero riportarlo successivamente in un atto distinto e separato ed è impartito direttamente dagli organi accertatori nell' ambito del procedimento di cui agli artt. 17 e seguenti della l. n. 689/81.

¹⁰ La nozione di pericolosità sociale fece ingresso nell'ordinamento giuridico italiano con il codice del 1930, allorché il legislatore enucleò il concetto in esame attraverso l'introduzione del cosiddetto sistema del doppio binario, con il quale da un lato si sono mantenuti immutati il criterio dell'imputabilità e la finalità specifica della pena retributiva collegata alla colpevolezza dell'agente, e dall'altro si è accettato il principio della pericolosità quale presupposto per l'applicazione delle misure di sicurezza, aventi funzione di prevenzione speciale e applicabili sia ai soggetti imputabili che a coloro che imputabili non sono. Il problema della

E questo, pur nella premessa che vada tenuto distinto il concetto di pericolosità sociale quale presupposto dell'applicazione delle misure di prevenzione, rispetto a quello presupposto per l'applicazione di misure di sicurezza (quest' ultime sempre in relazione ai reati commessi e alla probabilità che ne vengano commessi di ulteriori). ⁽¹¹⁾

1 - 2 - Il divieto di accesso urbano. Il Dacur

Ma le modifiche della recente legge non vanno ad interessare il solo art. 9 della l. n. 48/2017, ma anche, mediante gli artt. 21 e 21 *ter* della l. n. 132/2018, i successivi artt. 10 e 13 della stessa in materia di divieto di accesso urbano ad opera del questore.

Come si rammenta l' art. 10 della l. n. 48/2017 prevede che l' ordine di allontanamento del Sindaco venga trasmesso immediatamente al questore competente per territorio quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, il quale, in caso di reiterazione dell' elusione dello stesso , potrà a sua volta emettere un proprio provvedimento interdittivo di “divieto di accesso urbano” (Dacur).

Orbene la prima modifica del decreto Salvini ad opera dell' art. 21 della legge, sarà proprio sul termine di durata del suddetto provvedimento che oggi dalla originaria valenza di sei mesi passa ad una valenza nel massimo pari a dodici mesi. Allo stesso tempo dovrà avere una durata non inferiore nel minimo che passa a sua volta da sei mesi a dodici mesi e non superiore a due anni qualora le condotte ad esso presupposte siano state poste in essere da un soggetto già condannato negli ultimi cinque anni con sentenza definitiva, ovvero confermata in appello, per reati contro la persona o il patrimonio. ⁽¹²⁾

difesa sociale è quindi sempre stato estremamente sentito specie durante il ventennio, periodo che vede del resto anche la nascita, nel 1931 del t.u.l.p.s., ed è normale pertanto che l' avvento della Costituzione repubblicana fece sorgere problemi di compatibilità costituzionale tra le misure di prevenzione contemplate nel Testo Unico ed i diritti di libertà e di uguaglianza previsti dalla carta costituzionale, laddove una sua lettura rigorosa ne escluderebbe l'applicazione. E' stato più volte asserito che il punto di incontro tra positivismo e fascismo è stato colto nella predilezione della prevenzione dei reati piuttosto che nella loro repressione.

¹¹ Il nuovo Codice antimafia pertanto, così come già la legge del 56, individua tassativamente i soggetti che possono essere passivamente legittimati all'applicazione delle misure di prevenzione. Scomparse le categorie degli oziosi e dei vagabondi abituali validi al lavoro, così come ogni categoria collegata ad ogni attività contraria alla morale pubblica ed al buon costume, i soggetti considerati “pericolosi” *ex art. 1 del Codice* rimangono: a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2, nonché, a seguito del decreto Minniti, dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica. (lettera così modificata dall'art. 15, comma 1, lettera a), l. n. 48/2017). Oltre questi altra serie di soggetti ad esso sottoposti ed introdotte da varie norme succedutesi nel tempo e che vedremo meglio in seguito.

¹² Se il provvedimento base pare non richiedere le garanzie di cui all' art. 13 Cost., fatto salvo trattarsi di soggetto minorenne, nel qual caso il medesimo provvedimento andrà comunque comunicato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni, l' applicazione del Dacur nella sua forma più gravosa prevista per un soggetto già condannato in via definitiva per reati contro la persona o il patrimonio, e quindi di durata non inferiore a dodici mesi e non superiore ai due anni con eventuali prescrizioni, attesa la più severa incidenza sui diritti del soggetto oblatto, in particolare sotto il profilo della compressione della sua libertà di circolazione, impone la sua convalida ad opera dell' Autorità giudiziaria secondo lo schema già cristallizzato e collaudato nella l. n.

E' indubbio allora che nel caso di specie si tratterà di un ordine di polizia a carattere negativo, ed, in ultima analisi, di una misura di prevenzione atipica nella forma del divieto. Ed in effetti il Daspo, da cui trae origine l' attuale istituto, è una misura amministrativa introdotta nell' ordinamento italiano con finalità preventive e sanzionatorie nei riguardi dei responsabili di condotte violente. Trattasi, più precisamente, di una misura interdittiva atipica rientrante nella competenza dell' Autorità di pubblica sicurezza, per la salvaguardia delle finalità inerenti l'ordine pubblico che costituisce appunto il bene giuridico tutelato, la cui funzione preventiva, si ricava dalla finalità dichiaratamente diretta ad evitare la consumazione di fatti illeciti, a rilevanza almeno amministrativa, da parte di soggetti che, per pregresse condotte, siano ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica.

E' poi sotto il profilo della sua tutela che il Dacur di cui al decreto Minniti riceve ulteriori migliorative modifiche da parte del decreto Salvini ad opera dell' art. 21 *ter* della recente legge. Nel tenore originario della norma di cui all' art. 10 della l. n. 48/2017 in assenza di ulteriori richiami alla l. n. 401/89 ed in particolare al comma 6 dell'art. 6, relativo alle sanzioni applicabili (reclusione da 1 a 3 anni e la multa da 10.000 a 40.000 euro) la norma non era suscettibile infatti di alcuna sanzione e quindi da ritenersi *minus quam perfecta se non imperfecta*. Ad oggi invece, in virtù delle modifiche in caso di contravvenzione del provvedimento del questore, è prevista la sanzione penale dell' arresto da sei mesi ad un anno, mentre in caso di violazione del Dacur nella sua forma aggravata da dodici mesi a due anni, la relativa sanzione sarà dell' arresto da uno a due anni.

Resta doveroso completare il commento della norma nel rammentare che il provvedimento potrà anche trovare *expressis legis* una sua applicazione in via giurisprudenziale. La l. n. 48/2017, infatti, laddove individua direttamente o indirettamente le aree da sottoporre a divieto di stazionamento, porta con se ulteriori implicazioni nel caso di condanna di taluni soggetti per reati contro la persona ed il patrimonio commessi proprio nel loro ambito. In tal caso la legge prevede la possibilità da parte del giudice di subordinare la concessione condizionale della pena all' osservanza di uno specifico divieto di accesso per quelle medesime aree configurando in questo caso un provvedimento interdittivo di natura giudiziale, e quindi di natura diversa rispetto al medesimo provvedimento di natura amministrativa imposto dall' Autorità tecnica di polizia. ⁽¹³⁾

401/89 in materia di divieto di accesso agli impianti sportivi e alle loro adiacenze, di cui la norma prevede espressamente il richiamo all' art. 6, co. 2 *bis*, 3 e 4.

¹³ Sempre per completezza di informazione della disciplina di recupero delle aree urbane nella parte qui non modificata dal decreto Salvini, rimane la configurazione del divieto di accesso o stazionamento in o nei pressi di a determinati esercizi, previsto al successivo art. 13 della l. n. 48/2017 riguardante le "Misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all' interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi" rispetto a quello pocanzi descritto ed in cui prevede nei confronti di soggetti condannati con sentenza definitiva, o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per reati connessi al solo spaccio di sostanze stupefacenti avvenuto o accertato presso scuole, sedi universitari, in locali pubblici in genere o pubblici esercizi, la possibile adozione da parte del questore di un particolare provvedimento di divieto di accesso agli stessi locali specificatamente indicati, ovvero di stazionamento nei pressi degli stessi. Oltre a tale misura, che non può avere durata inferiore a un anno né superiore a cinque anni, nei confronti di soggetti questa volta esclusivamente condannati in via definitiva per i medesimi reati, il questore, per un periodo massimo di due anni può altresì imporre ulteriori misure di cui al co. 3, ossia l' obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, l' obbligo di permanenza in casa in determinati orari, il divieto di allontanamento dal comune di residenza, l' obbligo di comparizione negli uffici di polizia giudiziaria negli orari di entrata e uscita delle scuole, applicando, per quanto compatibili, le medesime disposizioni già adottate per il Dacur urbano e mutate anche in questo caso dall' art. 6, co. 2 *bis*, 3 e 4 della l. n. 401/89. Si tratta quindi di un provvedimento aggravato e maggiormente restrittivo della libertà personale e non è infatti un caso che il legislatore richieda qui per la sua adozione che si tratti di soggetto condannato in via definitiva

1 - 3 – Il Dacur quale misura di Contrasto (anche) al fenomeno dei disordini e dei reati nei locali

E' invece una novità legislativa propria del “decreto Salvini”, l' integrazione del testo del decreto Minniti, laddove con la l. n. 132/2018 viene ad inserire in esso dopo il succitato art. 13, l' art. 13 *bis* che questa volta prende in esame il fenomeno dei disordini e dei reati commessi contro la persona o il patrimonio da parte di alcuni soggetti all' interno di pubblici esercizi o di esercizi di pubblico intrattenimento.

La misura introdotta prevede, infatti, che fuori dai casi di cui al precedente art. 13 il questore possa disporre, sempre per irrinunciabili motivi di sicurezza, nei confronti delle persone giustappunto condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi, ovvero in locali di pubblico trattenimento, per delitti non colposi contro la persona e il patrimonio, nonché per reati connessi allo spaccio di stupefacenti, un provvedimento di divieto di accesso o di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi presso pubblici esercizi, presso locali o esercizi pubblici di somministrazione di alimenti e bevande, ovvero di pubblico intrattenimento.

Il divieto potrà essere limitato a determinate fasce orarie e non potrà avere una durata inferiore a sei mesi né superiore a due anni ed è disposto con provvedimento motivato, individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.

Lo stesso potrà essere accompagnato da specifiche prescrizioni come quelle di dover comparire personalmente una o più volte negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato. In tal caso le prescrizioni di cui sopra andranno convalidate dalla competente Autorità giudiziaria giuste le garanzie tratte dalla disciplina di cui all'articolo 6, commi 3 e 4, della l. n. 401/89. ⁽¹⁴⁾

non bastando, per la sua applicazione la cd. “doppia conforme”. Non solo. E' proprio la forma aggravata a richiedere quelle stesse modalità applicative già previste per il Daspo in ambito sportivo, ossia la necessaria convalida da parte dell' autorità giudiziaria, secondo il meccanismo già sperimentato in tema di misure anti violenza nelle competizioni sportive. Una tutela amministrativa conclude quindi la previsione in parola attraverso il ricorso, in caso di violazione dei divieti e delle prescrizioni di cui sopra, ad opera del prefetto territorialmente competente, di una sanzione amministrativa da euro 10.000 ad euro 40.000 oltre la sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno. Una disposizione processuale riguarderà infine la possibilità, come per l' omologo Daspo urbano, di comminare direttamente ad opera del giudice con sentenza di condanna per i reati connessi allo spaccio di stupefacenti all' interno o nelle vicinanze di locali di pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, di scuole o plessi scolastici o universitari, l' imposizione ed i divieti di cui sopra, quale *condicio sine qua non* alla concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena. Anche per questa tipologia di divieto assistiamo quindi alla previsione del provvedimento interdittivo sia in via giurisdizionale che in via amministrativa.

¹⁴ Il provvedimento potrà riguardare come gli altri appena trattati i minori, previo notifica agli esercenti la responsabilità genitoriale e fatto salvo l' obbligo di comunicazione al Tribunale dei Minori.

Detto provvedimento potrà essere a sua volta di diretta prescrizione giudiziale in sede di condanna per determinati reati e, proprio in virtù della novella legislativa di cui alla recente legge, entrare a far parte delle prescrizioni aggiuntive imposte dall' Autorità Giudiziaria tra quelle che accompagnano il provvedimento di applicazione della misura della Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. ⁽¹⁵⁾

Anche qui il provvedimento di divieto di accesso e stazionamento nei pressi è assistito da specifica tutela penale laddove la violazione del divieto è sanzionata con la pena della reclusione da sei mesi ad un anno e con la multa da 5.000 a 20.000 euro.

Ma non sono queste le sole norme che abbiano a riguardo, nell' ambito della più generale sicurezza urbana, i pubblici esercizi considerati come luogo di ritrovo e quindi come possibili spazi in cui possano commettersi reati o dare luogo a condotte inficanti la serena convivenza civile.

Si veda al riguardo la previsione di cui all' art. 21 *bis* della l. n. 132/2018, laddove “ai fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici”, si possa con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia. In tal caso gli accordi sono adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. L'adesione agli accordi sono valutati dal questore anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza in caso di eventi rilevanti ai fini dell'eventuale applicazione dell'articolo 100 del t.u.l.p.s.

1 – 4 – Le Incivilties urbane, l' occupazione abusiva di immobili e la tutela dell' ordine pubblico nelle pubbliche manifestazioni

Ma se si parla di decoro dei centri urbani e di lotta al degrado, a parte le condotte di diffusa illiceità come il deturpamento urbano, lo spaccio, la microcriminalità e l' ubriachezza molesta, il commercio abusivo ambulante di prodotti contraffatti, i disordini ed i rumori molesti presso locali pubblici di ritrovo ed assembramento, il decreto Salvini prende in considerazione integrandole e migliorandole le norme di contrasto all' esercizio molesto dell' “accattonaggio”, delle “attività di parcheggiatore abusivo” e di “occupazione abusiva di immobili”.

¹⁵ Come noto ai sensi del co. 4 dell' art. 8 del d.lgs. n. 159/2011 con il provvedimento di sottoposizione alla Sorveglianza Speciale viene prescritto di vivere onestamente, di rispettare le leggi, e di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza oltre alla prescrizione di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, di non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora e senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza, di non detenere e non portare armi, di non partecipare a pubbliche riunioni. Da ora alle suddette prescrizione si aggiunge appunto quella di non accedere agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, anche in determinate fasce orarie.

Quanto al primo aspetto vi provvede con gli artt. 21 *quater* e *quinquies* della l. n. 132/2018, laddove con il secondo va a modificare l'articolo 600 *octies* del codice penale ridenominandolo in "Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione dell'accattonaggio", così prevedendo non solo il divieto dell'impiego dei minori nell'accattonaggio, ma anche da ora le condotte di chiunque organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga, o comunque lo favorisca a fini di profitto prevedendo in tal caso la sanzione penale della reclusione da uno a tre anni.

Con l'art. 21 *quater* invece va ad introdurre, dopo l'articolo 669 del codice penale, l'art. art. 669 *bis*, ossia "l'esercizio molesto dell'accattonaggio" con il quale sanziona la condotta di coloro che esercitano l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà con la pena dell'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da 3.000 a 6.000 euro, disponendo nel contempo il sequestro delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento.

Per quanto concerne invece l'attività pure molesta di "parcheggiatore abusivo", già preso in considerazione dal decreto Minniti giusto l'art. 16 *bis* della l. n. 48/2017 che già sostituiva integralmente il co. 15 *bis* dell'art. 7 del Codice della Strada già prevedendo un incremento delle sanzioni per l'attività di posteggiatore o guardiamacchine abusivi, soprattutto in caso di reiterazioni delle violazioni connesse all'impiego di minori, e prevedendo nel contempo per questi il provvedimento di allontanamento. Ad oggi l'art. 21 *sexies* della l. n. 132/2018 si preoccupa di sostituire nuovamente ed integralmente il predetto art. 17 *bis* prevedendo nel caso di impiego di minori, ovvero di recidiva, l'applicazione della misura penale dell'arresto da sei mesi a un anno e dell'ammenda da 2.000 a 7.000 euro con la conseguente confisca delle somme percepite.

La possibilità di disporre in aggiunta l'ordine di allontanamento nei confronti di questi ultimi discende invece direttamente dall'art. 9, co. 2 della l. n. 48/2017 che rimane invariato.

Negli artt. da 30 a 31 *ter* della l. n. 132/2018 il decreto Salvini passa infine ad integrare la disciplina già prevista nell'art. 11 della l. n. 48/2017 in materia di "occupazione arbitraria di immobili".

In quest'ultimo articolo il decreto Minniti si preoccupava di disciplinare la determinazione dei prefetti di procedere allo sgombero di immobili, una volta sentito il Comitato Provinciale dell'Ordine e della sicurezza pubblica, ogni qual volta si trattasse di impedire che l'attività di sgombero potesse essere causa di grave nocumento all'ordine e alla sicurezza pubblica, ovvero fossero pregiudicate le irrinunciabili tutele a salvaguardia dei nuclei famigliari appartenenti alle fasce più deboli tenendo comunque presenti i livelli minimi assistenziali.

Il "decreto Salvini" a sua volta a partire dall'art. 30 si preoccupa diversamente di inasprire le pene per chi "invade terreni ed edifici altrui", ivi comprese sanzioni più severe per chi promuove od organizza l'occupazione di immobili. Questo attraverso l'integrale sostituzione dell'art. 633 c.p. (Invasione di terreni o edifici), con il quale viene punito più severamente colui che invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, attraverso la pena della reclusione da uno a tre anni e con la multa da 103 a 1032 euro. Un aumento di pena da due a quattro anni e della multa da 206 a 2064 euro oltre la procedibilità d'ufficio è prevista se il fatto è commesso da più di cinque persone, o se il fatto è commesso da persona palesemente armata. Anche per i promotori o gli organizzatori previsti aumenti di pena.

A tal fine il decreto con l' art. 31, va anche a modificare l' art. 284 del codice di procedura penale, disponendo che la misura cautelare degli arresti domiciliari non può più essere eseguita presso un immobile occupato abusivamente, e 266 stesso testo, prevedendo la possibilità di potersi avvalere di intercettazioni telefoniche nelle relative indagini.

Con l' art. 31 *ter* del decreto invece vengono date in materia disposizioni ai prefetti, prevedendo che questi ultimi, una volta acquisito il parere del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica in seduta allargata ai rappresentanti della regione, emana, ai sensi dell'art. 13 della l. n. 121/81, direttive per la prevenzione delle occupazioni arbitrarie di immobili, e che in caso di richiesta di forza pubblica per l'esecuzione di un provvedimento di rilascio di immobili occupati arbitrariamente da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, l' autorità o l'organo che vi provvede ne dia appunto comunicazione preventiva al prefetto che è chiamato ad istituire una cabina di regia incaricata di provvedere nel termine di novanta giorni ad assumere una determinazione indicando i tempi di esecuzione del provvedimento di rilascio, ovvero le ragioni che ne rendono necessario il differimento da riferirsi alla competente Autorità giudiziaria.

Ferma restando la responsabilità anche sotto il profilo risarcitorio degli autori del reato di occupazione abusiva, al proprietario o al titolare di altro diritto reale di godimento sull'immobile dovrà essere liquidata dal prefetto un' indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene. Il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio non può comunque superare un anno decorrente dalla data di adozione del relativo provvedimento. ⁽¹⁶⁾

Altre misure chiudono invece quella parte della legge che più direttamente si occupa di determinati reati che concorrono a loro volta a turbare l' ordine pubblico e la serena convivenza civile, soprattutto in occasione di grandi manifestazioni, anche a carattere sportivo, che diventano spesso teatro di fenomeni di malcostume se non di pura violenza per le quali valgono le norme poste principalmente dalla l. n. 401/89, che oltre ad introdurre determinati reati da stadio, istituisce l' archetipo dei divieti di accesso e segnatamente quello riguardante gli impianti sportivi a carico di soggetti violenti ed altre norme di più diretta tutela dell' ordine pubblico, estendendo questo a chi commette violenza nelle pubbliche manifestazioni in genere e passando anche per una rivisitazione dei reati di danneggiamento da parte della precedente l. n. 48/2017.

La l. n. 132/2018 va allora a migliorare ancor più la dotazione di strumenti di tutela nei confronti di ulteriori comportamenti spesso idonei a turbare la serena convivenza civile attraverso l' art. 20 della legge, estendendo l'ambito di applicazione del divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive anche nei confronti dei soggetti di cui all'art. 4, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 159/2011, e quindi ritenuti socialmente pericolosi dal Codice antimafia, sia andando a responsabilizzare in termini economici le stesse società sportive per quanto concerne gli oneri di spesa per la dislocazione dei relativi servizi di ordine pubblico da parte delle forze di polizia, attraverso l' art. 20 *bis* della legge con il quale incrementa la quota di destinazione di cui all' art. 9,

¹⁶ Qualora al prefetto sia richiesto l'ausilio della forza pubblica per l'esecuzione di una pluralità di ordinanze di rilascio da cui può derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica vien stilato un "programma di interventi" da comunicarsi all' Autorità giudiziaria che ha adottato le ordinanze di rilascio nonché ai soggetti proprietari. Ciò non toglie che in definitiva l'intervento delle forze dell'ordine per lo sgombero possa essere differito in attesa che si trovi una soluzione alternativa proposta agli occupanti dai servizi sociali degli Enti locali.

comma 3 *ter*, della l. n. 41/2007 a tali oneri, innalzandola dall' 1 per cento e non superiore al 3 per cento, ad una quota non inferiore al 5 per cento e non superiore al 10 per cento.

Ancor più significativo poi l' art. 23 della legge allorché detta poi “disposizioni in materia di blocco stradale”, modificando in particolare l' art. 1 *bis* del d.lgs. n. 66/48 attraverso la previsione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1000 a 4.000 euro nei confronti di chiunque, compresi gli organizzatori e promotori, impedisca la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo, ovvero deponendo o abbandonando congegni o altri oggetti di qualsiasi specie. In quest' ultimo caso la condotta torna a costituire reato punito con la reclusione da uno a sei anni.

1 - 5 – il recupero del controllo del territorio

Ma il decreto sicurezza di cui alla l. n. 132/2018, essendo in particolare incentrato sul recupero del controllo del territorio e della vivibilità dei centri urbani in termini di sicurezza urbana, non poteva non occuparsi anche di alcune misure utili volte a migliorare la funzionalità delle polizie locali in termini di efficienza e controllo del territorio, magari in coordinamento con le forze di polizia a competenza generale.

Ed ancora, proprio in direzione del coordinamento tra forze di polizia va l' art. 18 della legge, quanto detta disposizioni proprio a cominciare dalla possibilità di accesso al CED interforze da parte del personale della polizia municipale, come più volte auspicato anche da parte di chi scrive.
(¹⁷)

Agli stessi agenti di polizia locale muniti della qualifica di agente di p.s., l' art. 19 *ter* della legge, andando poi ad operare una interpretazione autentica dell'art. 5, co. 5, primo periodo, della l. n. 65/86, chiarirà ai fini del contrasto del crimine, che questi potranno portare senza licenza, le armi di cui possono essere dotati anche al di fuori del territorio dell'ente di appartenenza sia pure esclusivamente in caso di necessità dovuta alla flagranza del reato, o meglio dell' illecito commesso nel territorio di appartenenza.

¹⁷ A tal riguardo, fermo restando quanto già previsto dalla l. n. 68/93, il personale dei Servizi di polizia municipale dei comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti, addetto ai servizi di polizia stradale, in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza, quando procede al controllo ed all'identificazione delle persone potrà accedere in deroga a quanto previsto dall'articolo 9 della l. n. 121/81 al Centro Elaborazione Dati (CED) di cui all' art. 8 della medesima legge al fine di verificare eventuali provvedimenti di ricerca o di rintraccio esistenti nei confronti delle persone controllate. In ordine alle modalità attuative di tale previsione tutto viene rimesso ad un apposito decreto che dovrà emanarsi a cura del Ministro dell'interno entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge sentita la Conferenza Stato-Città' ed autonomie locali, nonché il Garante per la protezione dei dati personali, con il quale saranno definite le modalità di collegamento ed i relativi standard di sicurezza, oltre al numero degli operatori di polizia locale che potranno essere abilitati.

E sempre in materia di armi l' art. 19 della legge allarga la sperimentazione e l'uso del "taser" (la pistola a impulsi elettrici) alle polizie locali dei Comuni con più di centomila abitanti. ⁽¹⁸⁾

Più in termini di controllo delle persone che del territorio, va invece la previsione di cui all' art. 16 della legge, laddove viene introdotta la possibilità di controllo da remoto, anche attraverso dispositivi elettronici, i soggetti che si siano resi autori di reati di maltrattamenti contro i familiari ovvero di *stalking*, allorché si sia ad essi imposto un provvedimento di allontanamento ovvero il divieto di avvicinamento, così modificando l' art. 282 *bis*, co. 6, del codice di procedura penale.

Anche quest' ultima misura è da ritenersi sia stata fortemente richiesta in termini di dovuto argine a fenomeni di allarme sociale per quanto concerne i reati di violenza anche di genere contro la famiglia e contro i minori, ed anche come misura di possibile contrasto al triste fenomeno dei femminicidi, potendosi per tal via consentire alle forze dell' ordine di prevenire eventuali tentativi di avvicinamento alla vittima da parte dei soggetti maggiormente violenti o pericolosi.

2 – La politica di contrasto ai fenomeni di immigrazione clandestina

E' sicuramente la parte maggiormente contestata della recente legge nella misura in cui viene ritenuta in forte contrasto contro i diritti della persona e di solidarietà andando a compromettere gli sforzi di accoglienza e di integrazione che da sempre hanno contraddistinto la nostra comunità.

Anche qui e a maggior ragione resta difficile esprimere giudizi netti essendo la materia ricca di implicazioni non soltanto giuridiche ma anche di carattere morale, ove esigenze di solidarietà a ben vedere alle volte rischiano di configgere con oggettive situazioni di disagio che spesso sfociano in forme più o meno diffuse di criminalità da parte di soggetti che non sempre esprimono volontà di integrarsi e che spesso si rendono protagonisti di condotte criminali relative principalmente allo spaccio e alla prostituzione rendendo a volte invivibili interi quartieri da parte di residenti spesso intimoriti da tali fenomeni che appaiono incontrollati e senza soluzioni a breve e medio periodo.

E' tuttavia un dato di fatto, che sotto istituti legati allo *status* di rifugiato e di protezione umanitaria, siano finiti alla lunga soggetti con esigenze di carattere più propriamente economiche, piuttosto che di effettive esigenze di salvaguardia della propria vita o incolumità personale. Ed è altrettanto

¹⁸ Sempre in direzione del rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e di potenziamento degli interventi in materia di sicurezza urbana, i comuni che nel triennio 2016-2018 avranno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica potranno, nell'anno 2019, in deroga alle disposizioni vigenti, assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. A tal fine da parte dei comuni potrà essere istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno, giusto l' art. 35 *quater* della legge, un apposito fondo, le cui risorse potranno essere destinate alle predette assunzioni a tempo determinato, come già nelle previsioni del primo decreto sicurezza di cui alla l. n. 48/2017 che viene così ulteriormente rafforzato sul punto.

indubbio che mentre per i secondi si pone un problema strettamente umanitario, per i primi il problema è piuttosto di regolazione ed armonizzazione più che di contrasto.

Appare in definitiva comprensibile come le enormi ondate di flussi migratori destino una qualche preoccupazione anche in termini di più o meno fondata paura che tra di essi possano nascondersi soggetti pericolosi sotto il profilo terroristico. Non possiamo infatti nasconderci come alcuni degli autori di efferati attacchi terroristici soprattutto in Francia abbiano attraversato il nostro territorio nazionale.

Si era già detto e avevamo avuto modo di scrivere come nelle moderne società europee, sempre più multietniche, è molto dibattuto, il tema delle possibili forme di accoglienza dei migranti che legalmente o illegalmente vi giungono in numero sempre maggior e che oscillano attraverso politiche di multiculturalismo, interculturalismo, assimilazionismo e così via, anche se tutte alla fine riconoscono una sfera privata in cui gli individui (siano essi immigrati o autoctoni) siano liberi di scegliersi uno stile di vita (modo di vestire, riti religiosi e civili, cucina, musica, e altro) nell'ambito del quadro normativo stabilito dalle leggi in vigore nello stato ospite. ⁽¹⁹⁾

Il risultato è che pur nella diversità delle soluzioni tra i vari Paesi, tutte sono andate nella direzione di una maggiore regolamentazione del fenomeno più che verso il suo contrasto *tout court*. Ne è derivata la ricerca di possibili soluzioni che tuttavia non sono quasi mai state finora foriere di successo in quanto l'integrazione è stata assai spesso più nella dichiarazione di intenti che nella realtà delle cose da parte di soggetti che poco o nulla vogliono realmente integrarsi. Tra le misure adottate più ricorrenti ricorrono ad esempio quelle di rendere obbligatorio l'uso della lingua del paese ospite e la conoscenza dei principi fondamentali del Paese ospitante che non sempre vengono recepiti per questioni più di carattere religioso che culturale.

Ciò non toglie che a rendere maggiormente difficile la situazione in atto, è la profonda sensazione di assedio e di senso di abbandono da parte degli altri Stati europei che incontrano sempre maggiori difficoltà in sede di ricollocamento dei migranti fra i vari Paesi dell'Unione in sede di seconda accoglienza, complice una Convenzione di Dublino che lascia in fondo l'Italia da sola nella gestione di ondate di profughi, o sedicenti tali, via via sempre più consistenti, complici una condotta non sempre cristallina da parte delle varie Associazioni di volontariato che hanno fatto del salvataggio in mare dei migranti una vera e propria ragione sociale e la scarsa cooperazione internazionale, con il risultato di avere centri di prima e di seconda accoglienza che stanno letteralmente superando la soglia massima di ospiti consentiti mettendo a dura prova l'opera dei volontari e del libero associazionismo soprattutto in ordine alla distribuzione geografica dei migranti tra i vari comuni destinati ad ospitarli secondo i meccanismi facenti capo ai cosiddetti

¹⁹ Secondo gli *anti islamisti* questi modelli di accoglienza sono falliti nel caso dei migranti musulmani perché, come mostrano alcuni sondaggi di opinione, l'*Islam* li fa portatori di una identità religiosa esclusiva (l'appartenenza alla *Umma*) per cui tenderebbero a riunirsi in comunità autonome in seno al Paese ospite, rifiutando da un lato l'integrazione piena nel relativo tessuto sociale, politico ed economico, e richiedendo dall'altro il riconoscimento di leggi che recepiscono i propri usi e costumi nel campo del diritto, portando così a differenziarsi non solo nella sfera privata ma anche in quella pubblica. A causa della funzione soprattutto sociale e politica piuttosto che religiosa delle moschee (esistono altri luoghi di raduno islamici totalmente addetti alla preghiera, ovvero le *musalla*) alcuni paesi musulmani esercitano su queste uno stringente controllo per evitare che diventino (come nel corso della storia di alcuni paesi è in effetti successo) centri di potere politico, tanto che gli *imam* sono funzionari statali ed il testo dei loro sermoni del venerdì deve essere preventivamente autorizzato.

progetti SPRAR e alla relativa normativa di cui al Testo Unico dell' Immigrazione di cui al d.lgs. n. 286/98 (t.u.i.) che non a caso viene travolta da parte della recente l. n. 132/2018.

Quest' ultima, che se ne occupa nella sua parte più cospicua", a partire proprio dalla disciplina dell' ingresso e del soggiorno dei cittadini di origine extracomunitaria di cui al Testo Unico, e di tutta la legislazione ad esso afferente e concernente il riconoscimento o la revoca dello *status* di rifugiato e di protezione internazionale di cui principalmente ai decreti legislativi n. 25/2008 e n. 142/2015 con i relativi regolamenti di esecuzione, rispettivamente d.p.r. nn. 394/99 e 21/2015.

La nuova legge provvede pertanto nel Titolo I, nei Capi I e II, dall' art. 1 all' art. 13, laddove abbiamo, *principaliter* all' art. 1, l' abolizione del provvedimento di protezione umanitaria ritenuto nei fini del legislatore un istituto spesso abusato, ricomprendendovi in esso posizioni soggettive ed oggettive di migranti economici più che propriamente bisognevoli di protezione internazionale.

Come noto, infatti, in relazione al t.u.i. l' ingresso ed il soggiorno di breve come di lunga durata degli stranieri in Italia è regolato sia da norme di carattere internazionale date dalle Convenzioni, dai trattati e dagli accordi bilaterali, così come da norme interne all' ordinamento secondo le quali, ai fini del regolare ingresso, abbiamo *in primis* una distinzione tra i cittadini appartenenti ad uno degli Stati dell' Unione Europea, per i quali vale il principio generale previsto dal Trattato UE della libertà di movimento ed il diritto di stabilimento, ed i cittadini provenienti da paesi extracomunitari e comunque al di fuori del cosiddetto *acquis* di *Schengen*.⁽²⁰⁾

Se per i primi *nulla quaestio*, per i secondi vale invece il diverso principio ai fini del loro ingresso regolare nei Paesi dell' Unione, dell' obbligo generale di munirsi preliminarmente di un apposito "visto di ingresso".

Il visto è rilasciato allo straniero nel suo Paese d' origine direttamente dalle nostre rappresentanze diplomatiche a cui va rivolta apposita richiesta corredata da idonea documentazione attestante il possesso dei requisiti legittimanti l' ingresso in relazione alla tipologia del visto richiesto. Quest' ultimo può infatti fondarsi su vari motivi che vanno dal turismo, al lavoro anche stagionale, agli affari, alle cure mediche, ai motivi religiosi, sportivi, di studio, famigliari, di residenza elettiva, diplomatici ecc.

In tutti i casi presso la residenza diplomatica, a cura dello straniero, andrà attestata e certificata la legittimazione ed il fondamento giuridico dell' ingresso richiesto, come ad esempio fra gli altri il possesso di un regolare contratto di lavoro, l' iscrizione ad un corso di studi, l' effettività di un legame famigliare, e comunque la disponibilità dei necessari mezzi economici oltre che la sussistenza dell' assistenza sanitaria previo sottoscrizione di apposita assicurazione. Nel caso di

²⁰ L'*acquis* di *Schengen* è un insieme di norme e disposizioni, integrate nel diritto dell'Unione europea, volte a favorire la libera circolazione dei cittadini all'interno del cosiddetto Spazio *Schengen*, regolando i rapporti tra gli Stati che hanno siglato la relativa Convenzione. Obiettivo degli accordi è favorire la libera circolazione dei cittadini e la lotta alla criminalità organizzata, mediante l'abolizione dei controlli alle persone alle frontiere interne tra gli Stati partecipanti e la costituzione di un sistema comune di controllo alle frontiere esterne. Gli accordi prevedono inoltre una cooperazione giudiziaria e di polizia rafforzata per la lotta alla criminalità la possibilità per le forze di polizia di intervenire in alcuni casi anche oltre i propri confini (per esempio durante gli inseguimenti di malavitosi) e l'integrazione delle banche dati delle forze di polizia in un database unico, il Sistema di informazione Schengen (SIS). L' *acquis* di Schengen comprende: l'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985 dagli Stati del *Benelux*, dalla Germania e dalla Francia; la Convenzione di applicazione dell'Accordo di *Schengen*, firmata il 19 giugno 1990; gli accordi di adesione alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di *Schengen* da parte di Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia; le decisioni del Comitato esecutivo e del Gruppo centrale.

lavoro stagionale, esso deve rientrare nell'ambito dei cosiddetti flussi programmati dalle autorità governative nazionali, stabiliti in base alle esigenze calcolate su esigenze di settore e sulla base di richieste nominative fatte per via telematica da parte del datore di lavoro.

Il visto ha generalmente la durata massima di un anno rinnovabile, fatto salvo quello per lavoro stagionale che avrà una durata massima di 9 mesi non rinnovabili.

Il rilascio del visto di ingresso, unitamente al possesso di un valido titolo all'espatrio, è quindi l'unica fonte di legittimazione al superamento delle frontiere nazionali terrestri, marittime o aeree previo apposizione del relativo timbro di ingresso che vale a costituire implicita "dichiarazione di soggiorno" in mancanza della quale rimane l'onere dello straniero di dichiarare la propria presenza sul territorio presso la competente Questura entro 8 giorni.

In assenza di regolare visto di ingresso pertanto, il superamento delle frontiere nazionali da parte dello straniero non può che essere considerato illegale e quindi, se non giustificato da situazioni eccezionali che legittimano il ricorso alla protezione internazionale umanitaria, oggetto di respingimento direttamente alla frontiera, ovvero, eluso il respingimento all'ingresso, qualora successivamente rintracciati sul territorio nazionale di espulsione dallo stesso con o senza accompagnamento alla frontiera.

2 – 1 - La protezione umanitaria ed il relativo riconoscimento

Diversamente la sussistenza di situazioni soggettive ed oggettive che espongono il migrante ad un concreto pericolo di rischio per la propria incolumità personale o l'esposizione a trattamenti inumani, persecuzioni o tortura, come tali bisognevoli di protezione internazionale, è quindi la sola condizione sanante l'ingresso una volta che, previo apposito procedimento, detto *status* venga formalmente riconosciuto.

A questi pertanto è consentito procedere in virtù della "Convenzione di Dublino" alla richiesta di asilo qualora dimostrino di essere in fuga da aree di guerra o da situazioni contingenti per le quali il loro rientro in patria comporterebbe una grave rischio di vita o sottoposizione a torture o trattamenti inumani. ⁽²¹⁾

²¹ La Convenzione di Dublino, è un trattato internazionale multilaterale in tema di diritto di asilo, aperta alla sottoscrizione solo degli stati membri della UE, anche se alcuni stati non membri, come Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera hanno concluso accordi con l'Unione per applicare le disposizioni della Convenzione nei loro territori. In particolare il corrispondente Regolamento UE n. 604/2013 (meglio noto come Regolamento di Dublino III) approvato nel giugno 2013, in sostituzione del regolamento di Dublino II, si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca, e stabilisce "i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)", nell'ambito della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e della relativa direttiva UE. Esso si basa sullo stesso principio dei due precedenti regolamenti: il primo Stato membro in cui vengono memorizzate le impronte digitali o viene registrata una richiesta di asilo è responsabile della richiesta d'asilo di un rifugiato. Esso rappresenta la pietra angolare del sistema di Dublino, costituito dal regolamento Dublino II e dal regolamento EURODAC, che istituisce una banca dati a livello europeo delle impronte digitali per chi intende presentare richiesta di asilo e per chi entra irregolarmente nel territorio dell'Unione Europea. Uno degli obiettivi principali del regolamento è di impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (cosiddetto *asylum shopping*), e di ridurre lo spostamento tra stati membri dei richiedenti asilo. Tuttavia, poiché il primo paese di arrivo è incaricato di trattare la domanda, questo mette una pressione eccessiva sui settori di confine, dove gli Stati sono spesso meno in grado di offrire sostegno e protezione ai richiedenti asilo. Attualmente, coloro che vengono trasferiti in virtù di Dublino non sempre sono in grado di accedere a una procedura di asilo. Questo mette a rischio le

Le richieste, all'atto del primo ingresso presso gli *hot spot*, vengono sottoposte al vaglio da parte delle varie Commissioni Territoriali, mentre al richiedente verrà concesso un permesso temporaneo di soggiorno della durata di un anno che permette anche dopo il decorso di 60 giorni di svolgere attività lavorativa. ⁽²²⁾

Diversamente dalla protezione umanitaria, la “protezione sussidiaria” è invece una forma di protezione internazionale, sempre prevista dall'Unione europea, riconosciuta a chi rischia di subire un danno grave se rimpatriato, a causa di una situazione di violenza generalizzata o di un conflitto in atto nel proprio Paese di origine. Può ottenere la protezione sussidiaria anche chi corre il pericolo di subire tortura, condanna a morte o trattamenti inumani o degradanti per motivi diversi da quelli previsti dalla convenzione di Ginevra. Questi potrà ottenere la suddetta protezione previo rilascio del permesso per casi speciali di cui all'art. 18 bis t.u.i. come modificato dall'art. 1, co 1 lett. F della l. n. 132/2018.

Il neo istituito permesso in casi speciali *ex art. 1* della l. n. 132/2018 in esame, verrà infatti previsto come vedremo solo per alcune categorie di persone: vittime di violenza domestica o di grave sfruttamento lavorativo, per chi ha bisogno di cure mediche perché si trova in uno stato di salute gravemente compromesso, o per chi proviene da un Paese che si trova in una situazione di “contingente ed eccezionale calamità”, ed infine per chi si sarà distinto per “atti di particolare valore civile”. ⁽²³⁾

garanzie dei richiedenti asilo di ricevere un trattamento equo e di vedere le proprie richieste d'asilo prese in adeguata considerazione. È stato dimostrato in diverse occasioni sia dall'ECRE sia dall'UNHCR, che il regolamento impedisce i diritti legali e il benessere personale dei richiedenti asilo, compreso il diritto a un equo esame della loro domanda d'asilo e, ove riconosciuto, a una protezione effettiva. Esso conduce inoltre a una distribuzione ineguale delle richieste d'asilo tra gli Stati membri. Il regolamento è stato criticato anche dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa in quanto non in grado di garantire i diritti dei rifugiati. Ai sensi del regolamento di Dublino, se una persona che presenta istanza di asilo in un paese dell'UE attraversa illegalmente le frontiere verso un altro paese, deve essere riconsegnata al primo stato. Durante la crisi europea dei migranti del 2015, l'Ungheria venne sommersa dalle domande di asilo di profughi provenienti dall'Asia; a partire dal 23 giugno 2015 ha iniziato a ricevere indietro i migranti che, entrati in Ungheria attraverso la Serbia, avevano successivamente attraversato i confini verso altri paesi dell'Unione europea. Il 24 agosto 2015, la Germania ha deciso di sospendere il regolamento di Dublino per quanto riguarda i profughi siriani e di elaborare direttamente le loro domande d'asilo. Altri stati membri, come la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Slovacchia e la Polonia, hanno di recente negato la propria disponibilità a rivedere il contenuto degli accordi di Dublino e, nello specifico, ad introdurre quote permanenti ed obbligatorie per tutti gli stati membri.

²² Per la legge italiana di cui al d.lgs. n. 25/2008 di recepimento della direttiva 2005/85/CE, e n. 142/2015 in attuazione della direttiva CEE 2013/33 UE, che stabiliscono rispettivamente le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale da cittadini di Paesi non appartenenti alla Unione europea o da apolidi, e le procedure per la revoca e la cessazione dei relativi *status* di protezione internazionale, è da considerarsi rifugiato "colui che nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza". Una condizione che prevede quindi per quest'ultimo, contestualmente al riconoscimento dello *status* di rifugiato, il diritto all'asilo politico.

²³ Il suddetto permesso per casi speciali ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico previsto dall'articolo 4 del regolamento di cui al d.p.r. n. 442/2000 o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, il suddetto permesso può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi. Diversamente il permesso di soggiorno per calamità è ancorato ad una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, ha la durata di sei mesi, ed è rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità.

Vi è infine il caso dello straniero che pur non rientrando nelle categorie sopra elencate di rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria, possa comunque essere ritenuto come soggetto a rischio per “gravi motivi di carattere umanitario” giusti i presupposti di cui all'articolo 19, co. 1 e 1.1, del t.u.i. e quindi per motivi di rischio di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza religione o opinioni politiche, la Commissione territoriale nel trasmettere gli atti al questore, richiede per questi il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca appunto la dicitura "protezione speciale", rinnovabile, previo parere della stessa Commissione territoriale, e che consente di svolgere attività lavorativa anche se non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Riassumendo pertanto la nuova disciplina porta a sostituire l' asilo politico e l' asilo umanitario con il più semplice asilo, con la protezione sussidiaria per casi speciali, con la protezione speciale ed infine con il permesso per cure mediche. (24)

Quest'ultimo è valido solo nel territorio nazionale e consente di svolgere attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Riguardo invece il Permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile ai sensi dell' art. 42 bis t.u.i. introdotto dalla l. n. 132/2018, questo è rilasciato nei casi di cui all'articolo 3, della l. n. 13/58 e quindi in presenza di atti di particolare valore. In tali casi il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente, salvo che ricorrano motivi per ritenere che lo straniero risulti pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, autorizza il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno che avrà la durata di due anni, rinnovabile e che consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa potendo anche essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.

²⁴ Per quanto concerne la disciplina internazionale inerente il fenomeno delle immigrazioni e dal possibile riconoscimento di situazioni meritevoli di tutela internazionalmente riconosciuta, merita un accenno al mancato unanime accordo internazionale meglio noto come *Global compact for safe, orderly and regular migration* di cui molto si è parlato nel recente periodo e per il quale al momento l'Italia, unitamente ad altri 11 Paesi si è astenuta, mentre 5 si sono espressamente dichiarati contrari. Esso in estrema sintesi è un documento sottoscritto da diversi stati e promosso dalle Nazioni Unite che dovrebbe prevedere la condivisione di alcune linee guida generali sulle politiche migratorie, nel tentativo di dare una risposta coordinata e globale al fenomeno migratorio. L'idea di aderire a dei principi comuni è nata a New York nel settembre del 2016, quando tutti e 193 gli stati membri delle Nazioni Unite firmarono la cosiddetta *Dichiarazione di New York* sui migranti e i rifugiati, dando avvio a due anni di negoziati. Il Global compact parte dal presupposto che “la migrazione fa parte dell'esperienza umana ed è sempre stata così nel corso della storia” e che il suo impatto può essere migliorato se si renderanno più efficaci “le politiche dell'immigrazione”. Nel preambolo del testo si definisce “cruciale” la cooperazione tra i diversi stati. Le linee guida individuate nel documento sono: “La centralità delle persone, la cooperazione internazionale, il rispetto della sovranità di ogni stato, il rispetto delle norme internazionali, lo sviluppo sostenibile, il rispetto dei diritti umani, delle differenze di genere e dei diritti dei minori e infine un approccio multilaterale e partecipativo”. L'accordo inoltre stabilisce 23 obiettivi che dovrebbero orientare l'operato dei governi attraverso azioni e buone pratiche, cosicché secondo alcuni in definitiva il *Global compact* ha soprattutto un valore simbolico, “perché non vincolante e non comportante alcun obbligo. La versione finale del *Global compact* sull'immigrazione doveva essere approvata durante il vertice tenuto sotto l'egida delle Nazioni Unite il 10 e l'11 dicembre del 2018 a Marrakech, in Marocco. Anche se il documento non era vincolante (come è scritto al punto 7 del preambolo) e indicava solo la volontà degli stati di seguire alcuni principi comuni ispirati a norme internazionali, diversi governi (tra cui quello italiano) hanno annunciato la loro non partecipazione riservandosi di aderire all'accordo magari in un secondo tempo dopo opportuni passaggi parlamentari. Con la sua recente posizione al riguardo l'Italia viene a quindi a collocarsi al fianco dei paesi del blocco di *Visegrád* (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia), con l'Austria e la Bulgaria.

2 – 2 – Il procedimento di rilascio dello status di rifugiato e di protezione internazionale

La disamina delle relative richieste è effettuata dalle speciali Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale di cui all' art. 1^{quater} della l. n. 39/90 recante disposizioni in materia di stranieri richiedenti lo *status* di rifugiato, insediate presso le prefetture – Uffici Territoriali del Governo, che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.
(²⁵)

Le predette Commissioni territoriali, ai sensi dell' art. 32 della l. n. 25/2008, adottano così le relative decisioni che vanno dal riconoscere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, secondo quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del d.lgs. n. 251/2007, ovvero rigettano la domanda qualora non ne sussistano i presupposti, ricorra una delle cause di cessazione o esclusione dalla protezione internazionale previste dal suddetto decreto legislativo, o ancora il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro. ²⁶

In relazione ai suddetti procedimenti la recente l. n. 132/2018, detta alcune novità sia in termini di deflazione dei procedimenti, sia in termini di maggior rigore, improcedibilità o accelerazione degli stessi, qualora i soggetti richiedenti vengano sottoposti a procedimento penale o condannati per determinati reati. L'esame accelerato è infatti previsto per chi ha già subito infatti una condanna anche non definitiva e la relativa domanda potrà inoltre essere oggi sospesa quando il richiedente abbia in corso un procedimento penale per uno dei reati che in caso di condanna definitiva comporterebbe il diniego dell'asilo.

Giusto l' art. 7 della l. n. 132/2018 che va a modificare gli artt. 12 e 16 del d.lgs. n. 251/2007 di attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, è ora prevista infatti la revoca o diniego della protezione internazionale e dello *status* di rifugiato nel caso di commissione di reati quali quelli di violenza sessuale, lesioni gravi, rapina ed estorsione, violenza a pubblico ufficiale, mutilazioni sessuali, produzione, detenzione e traffico di sostanze stupefacenti, furto in appartamento o aggravato e furto semplice. Ipotesi queste che si aggiungono a quelle previgenti che

²⁵ Queste fanno capo alla Commissione nazionale per il diritto di asilo che ha competenza in materia di revoca e cessazione degli status di protezione internazionale riconosciuti, nelle ipotesi previste dal d.lgs. n. 251/2007, oltre che compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni, di costituzione e aggiornamento di una banca dati informatica contenente le informazioni utili al monitoraggio delle richieste di asilo, di costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti, di monitoraggio dei flussi di richiedenti asilo, anche al fine di proporre l'istituzione di nuove Commissioni territoriali.

²⁶ Il 4 luglio u.s. il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ha emanato un' apposita circolare diretta ai prefetti, alla commissione per il diritto d'asilo e ai presidenti delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, in cui veniva richiesto maggiore rigore nell' esame delle relative richieste e di stabilire dei criteri più rigidi per l'assegnazione di questo tipo di protezione di cui riscontrava in taluni casi un abuso. "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato concesso in una varia gamma di situazioni collegate, a titolo esemplificativo, allo stato di salute, alla maternità, alla minore età, al tragico vissuto personale, alle traversie affrontate nel viaggio verso l'Italia, alla permanenza prolungata in Libia, per arrivare ad essere uno strumento premiale dell'integrazione".

già ritenevano, sempre ai sensi del suddetto art. 12, che lo *status* di rifugiato non sia riconoscibile qualora non vi siano i suoi presupposti, ovvero sussistono fondati motivi per ritenere che lo straniero costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato ovvero un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato questi condannato con sentenza definitiva per gravi reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale. ⁽²⁷⁾

La domanda potrà essere rigettata anche per manifesta infondatezza quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal d.lgs. n. 251/2007, ovvero quando risulta che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento. ⁽²⁸⁾

L' esame accelerato delle domande di protezione e loro eventuale rigetto è pure previsto ai sensi del successivo art. 7 *bis* della l. n. 132/2018 che va ad inserire nel d.lgs. n. 25/2008 l' art. 2 *bis* per chi proviene dai Paesi inseriti nella "lista dei Paesi sicuri" istituita con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia e che viene comunque aggiornato periodicamente.

A tali fini un Paese potrà essere considerato sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si possa dimostrare che, non sussistono atti di persecuzione ne' tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, ne' di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato. ⁽²⁹⁾

Per concludere, va infine detto che tra le cause di perdita dello status di rifugiato va infine considerata l' evenienza in cui si apprenda che il rifugiato anche temporaneamente sia tornato al suo paese d' origine. In caso di diniego il richiedente deve lasciare l'Italia.

Contro il diniego del rilascio del permesso di soggiorno in casi speciali, sono ammessi mezzi di gravame per i quali la recente legge, sempre all' art. 1, stabilisce disposizioni particolari quanto a giudice competente e procedimento di trattazione delle impugnazioni.

²⁷ La decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso.

²⁸ Questo avviene laddove il richiedente abbia sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, o abbia rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicono informazioni verificate sul Paese di origine. Sempre manifestamente infondate sono quelle richieste in cui lo straniero abbia tentato di indurre in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, ovvero abbia dolosamente distrutto o fatto sparire un documento di identità o di viaggio o, da ultimo, sia entrato illegalmente nel territorio nazionale, o vi abbia prolungato illegalmente il soggiorno, e senza giustificato motivo non abbia presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso.

²⁹ La valutazione volta ad accertare che uno Stato non appartenente all'Unione europea è un Paese di origine sicuro si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che si avvale di diverse fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

Si dispone infatti che l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del d.lgs. n. 25/2008, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, co. 3, del medesimo decreto, e quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, siano decise dal Tribunale in composizione collegiale e che il giudice competente decida con rito sommario di cognizione.

Per la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio che poi decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione.

Ancora, sempre in termini di celerità dei procedimenti di gravame al d.lgs. n. 150/2011 riguardante le disposizioni complementari al Codice di Procedura civile in tema di riduzione dei termini dei procedimenti di cognizione, è inserito l' art. 19^{ter} in cui è stabilito che le controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario siano regolate dal rito sommario di cognizione per il quale è competente il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato. Il tribunale giudica in composizione collegiale ed il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero. Quando è presentata l'istanza l'ordinanza è adottata entro 5 giorni e non è appellabile. In caso di rigetto, la Corte di cassazione decide sull'impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso.

2 – 3 – La prima accoglienza

Fatta questa premessa resta da dire che nei confronti di tutti i soggetti di cui sopra che nelle situazioni più disparate si trovano a giungere presso le nostre frontiere presso le quali vengono presentate in virtù della Convenzione di Dublino le relative richieste idonee ad accertare lo *status* di rifugiati e per tal via accedere alla protezione internazionale, l' ordinamento interno, recependo quanto stabilito in sede di cooperazione ed accordi internazionali, si è dovuto necessariamente dotare di un vero e proprio sistema articolato di accoglienza che accompagnasse le suddette procedure di accoglienza, di riconoscimento e di seconda accoglienza.

Il sistema nazionale di accoglienza dei migranti risulta così articolato in tre fasi che prevedono l'impiego di specifiche strutture: gli *hotspot*, i cosiddetti Cara ed infine i Centri di permanenza per il rimpatrio (C.p. r).

Gli *hotspot* sono i luoghi di sbarco attrezzati, attivati per aderire agli impegni assunti con la Commissione europea. Negli *hotspot* si svolge la prima fase relativa a tutte le operazioni di soccorso, di prima assistenza sanitaria, di pre-identificazione e foto segnalamento, di informazione sulle procedure dell'asilo e della *relocation*.

I Cara (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) sono invece destinati all'accoglienza o meglio alla prima accoglienza dei richiedenti asilo per il periodo necessario alla loro identificazione e/o all'esame della domanda d'asilo da parte della competente Commissione Territoriale. I Cara sono gestiti dal ministero dell'Interno attraverso le prefetture, che appaltano i servizi dei centri a enti gestori privati attraverso bandi di gara. L'inserimento del richiedente asilo è spesso minato dal fatto che queste strutture di prima accoglienza si trovano isolate dai centri urbani e senza servizi di collegamento e dal fatto che mancano i posti in seconda accoglienza, fino ad oggi costituiti dalla rete Sprar.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) di cui all' art. 1 *sexies* della l. n. 39/90 così come ora modificato dall' art. 12 della l. n. 132/2018, è il servizio del Ministero dell'interno che in Italia gestisce i progetti di accoglienza, di assistenza e di integrazione dei richiedenti asilo a livello locale. Il servizio è stato istituito dalla l. n. 189/2002. ⁽³⁰⁾

A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono così interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance* multilivello; la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza; il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata"; le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi; la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

I progetti territoriali dello Sprar sono caratterizzati da un protagonismo attivo, condiviso da grandi città e da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia. Si tratta in definitiva della cosiddetta "seconda accoglienza".

In virtù di questa lo straniero che lo richieda nel momento in cui ha formalizzato la richiesta di asilo e non dispone di mezzi di sussistenza (si fa riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale), è inserito nel sistema di accoglienza in centri di secondo livello. Oltre al vitto e all'alloggio, devono essere erogati servizi come la mediazione linguistica e culturale, corsi di lingua italiana, percorsi di formazione e professionali, orientamento e assistenza legale al fine di favorire l'integrazione. L'accoglienza è prevista per sei mesi, rinnovabili per altri sei ed è comunque garantita fino alla

³⁰ Già nel 2000, venne siglato un accordo ed un protocollo di intesa tra l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e il Ministero dell'interno, che diedero vita al Programma nazionale asilo con il coinvolgimento di oltre 200 Comuni e 63 progetti territoriali, poi confluito nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Si trattava del primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno ed enti locali. La legge n.189/2002 ha successivamente istituzionalizzato queste misure di accoglienza organizzata, prevedendo la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Attraverso la stessa legge il Ministero dell'interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema - il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali affidandone ad ANCI la gestione.

decisione della Commissione territoriale oppure, in caso di ricorso, fino all'esito dell'istanza sospensiva e/o alla definizione del procedimento di primo grado.

Con le novità introdotte dall' art. 12 della l. n. 132/2018 detto sistema viene ad oggi profondamente ridimensionato e riassunto nel nuovo istituto che verrà denominato "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati", essendo ora in virtù di essa limitato solo a chi sia già titolare di protezione internazionale o ai minori stranieri non accompagnati pur salvaguardando tutti coloro che sono già stati inseriti fino alla conclusione dei relativi progetti. Il decreto riserva quindi esclusivamente ai titolari di protezione internazionale e ai minori non accompagnati i progetti di integrazione ed inclusione sociale previsti dal sistema Sprar. I richiedenti asilo troveranno invece accoglienza solo nei centri ad essi dedicati (i Cara).⁽³¹⁾

2 – 4 – La disciplina del soggiorno

Fatte le premesse di cui sopra per il resto la disciplina del soggiorno degli stranieri *extra* Ue non ha subito sostanziali modifiche. Come già detto sopra lo straniero una volta in territorio nazionale da una frontiera *extra Schengen* avrà 8 giorni di tempo per presentarsi presso un ufficio di polizia al fine di effettuare la suddetta dichiarazione di presenza e procedere contestualmente a richiedere il relativo permesso di soggiorno in conformità del titolo di ingresso (turismo, lavoro famiglia ecc). La mancata dichiarazione equivale ad uno *status* di soggiorno irregolare a sua volta suscettibile di espulsione nonostante l' ingresso sia invece avvenuto in via regolare. Resta da dire che questa ipotesi appare nella pratica assai difficoltosa a realizzarsi in quanto difficoltoso appare dimostrare in assenza di alcun timbro di ingresso la permanenza sul territorio nazionale da oltre 8 giorni.

La richiesta di permesso di soggiorno che in sede di primo rilascio avrà la durata del visto, è finalizzata al rilascio del relativo titolo di regolare soggiorno. Questo corrisponde di massima a due tipologie: permesso di soggiorno temporaneo per un periodo variabile da un minimo di sei mesi ad un massimo di due anni rinnovabile e permesso di soggiorno UE di lungo periodo di durata illimitata che va a sostituire l' originaria carta di soggiorno.

Per quanto riguarda le procedure di rinnovo del soggiorno elettronico queste avvengono alla scadenza del titolo su istanza dello straniero interessato il quale si avvale di un ufficio di patronato previo preparazione del kit postale e del pre inserimento. Provvederà l' Ufficio postale, sia per la

³¹ Quest' ultimo titolo potrà richiedersi dopo cinque anni di soggiorno in Italia in costanza dei requisiti tra cui la disponibilità di un idoneo alloggio, l' assicurazione sanitaria, un test di lingua italiana e la disponibilità di un reddito a partire da 6.500 euro lordi. Il rilascio del titolo comporta l' acquisizione delle impronte digitali dello straniero. Per tutti gli stranieri di età superiore a 16 anni che fanno per la prima volta ingresso in Italia in relazione alla prima richiesta di permesso di soggiorno viene loro poi fatto sottoscrivere un contratto di integrazione per il quale è richiesta la conoscenza della lingua italiana, elementi conoscitivi della Carta Costituzionale, elementi di educazione civica oltre al soddisfacimento degli obblighi di istruzione. La sottoscrizione del contratto dà diritto ad appositi crediti. Con la nuova normativa è poi fatta Esclusione dal registro anagrafico dei richiedenti asilo: l' articolo 13 del decreto prevede infatti che i richiedenti asilo non si possano iscrivere all' anagrafe e non possano quindi accedere alla residenza.

ricevuta che per la prenotazione della procedura BIO relativa alle impronte da effettuarsi per appuntamento presso la Questura o il Commissariato p.s. competenti. Lo straniero verrà avvisato tramite sms quando potrà procedere al ritiro del permesso una volta pronto.

Diversamente dal rilascio e dal rinnovo, Il procedimento di revoca del permesso di soggiorno viene avviato nel momento in cui nel soggetto richiedente vengono a mancare in tutto o in parte i requisiti richiesti per l' originario rilascio e quindi la perdita del posto di lavoro decorso inutilmente il tempo previsto nel permesso di soggiorno rilasciato in attesa di occupazione, ovvero la condanna per determinati reati concernenti il terrorismo, contro le persone, lo spaccio degli stupefacenti.

2 – 5 - I procedimenti di espulsione e di accompagnamento alla frontiera

E' indubbio che riguardo alla disciplina dell' immigrazione la parte della l. n. 132/2018 in cui questa ha maggiormente inciso con disposizioni che non si esclude possano dare adito a ricorsi e dubbi di costituzionalità, è proprio quella relativa alle procedure di identificazione ed espulsione degli stranieri che versano in una situazione di irregolare presenza sul territorio, ovvero che in esso abbiano avuto accesso in via illegale. Sulla disciplina vale quanto previsto dagli artt. 2, 3, 45 *bis*, e 6 della legge in parola.

In ragione delle norme di cui sopra, fatti salvi i casi in cui ai sensi dell' art. 10 del t.u.i. sia avvenuto il respingimento alla frontiera anche a mezzo dello stesso vettore responsabile del trasporto, lo straniero in condizione di irregolarità sul territorio nazionale ne viene espulso ai sensi del successivo art. 10 *bis* del t.u.i., il quale contiene tra l' altro una apposita sanzione penale pecuniaria per il fatto stesso non applicabile ovviamente nei casi di avvenuto respingimento. ⁽³²⁾

La nuova legge inoltre, come per i contravventori al divieto di reingresso a seguito di provvedimento di espulsione, applica la medesima disciplina anche nei confronti di coloro che effettuino il reingresso a seguito di respingimento inserendo all' art. 10 del t.u.i. i commi 2 *bis* e 2 *ter*. ⁽³³⁾

³² Ai fini del contrasto dell' immigrazione clandestina specifiche sanzioni penali sono previste ai sensi dell' art. 12 t.u.i. nei confronti dei soggetti che promuovono, dirigono, organizzano, finanziano o effettuino il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero verso lo Stato o favoriscano il loro ingresso illegale con una pena rispettivamente da uno a cinque anni o da cinque a quindici anni di reclusione oltre la pena pecuniaria. A parte specifiche aggravanti nel caso di pericolo di vita per il trasportato o nel caso in cui questi sia stato sottoposto a tortura o maltrattamenti. A parte poi l' arresto in flagranza è pure prevista in tali casi la confisca del mezzo di trasporto utilizzato.

³³ In ragione di tali modifiche lo straniero destinatario del provvedimento di respingimento non potrà rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno. In caso di trasgressione è prevista la reclusione da uno a quattro anni e successiva nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera. Allo straniero che, già denunciato per suddetto reato faccia un nuovo reingresso nel territorio dello Stato si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni. Previsto l'arresto dell'autore del fatto anche fuori dei casi di flagranza e relativa procedura con rito direttissimo. Il divieto di reingresso è inserito, a cura dell' Autorità di pubblica sicurezza, nel sistema di informazione *Schengen* di cui al regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, e comporta il divieto di ingresso e soggiorno nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, nonché degli Stati non membri cui si applica l'*acquis* di *Schengen*.

Fermo restando quanto sopra lo straniero fermato in condizione irregolare sul territorio nazionale viene sottoposto invece a procedura di espulsione e accompagnato presso gli uffici di polizia, specie se, come di consueto privo di documenti, viene sottoposto preventivamente a foto segnalamento anche con riscontri AFIS al fine di verificare che non si tratti di soggetto già foto segnalato sotto altro nome e sul quale magari insistono precedenti di polizia o provvedimenti amministrativi in atto come un pregresso provvedimento di espulsione. Qualora lo stesso sia munito di regolare passaporto ed in assenza di reati viene ammesso alla richiesta al prefetto di “allontanamento volontario” che avrà una durata da 7 a 30 giorni. ⁽³⁴⁾

Nel caso di respingimento infatti il questore ne dà comunicazione alla competente Autorità Giudiziaria che pronuncerà sentenza di non luogo a procedere.

Diversamente lo stesso è sottoposto ad un provvedimento di espulsione che, qualora non risulti immediatamente eseguibile per esigenze di completa identificazione o acquisizione di documenti validi per l'espatrio, implica il preventivo accompagnamento presso un Centro di permanenza e rimpatrio per il successivo accompagnamento alla frontiera.

A tal riguardo la recente legge, all' art. 2, co. 1, prevede per il relativo trattenimento il prolungamento della sua durata massima da 90 a 180 giorni. Da notare che il trattenimento nei predetti centri è ora consentito non soltanto per coloro che sono in attesa dell' esecuzione di un provvedimento di espulsione, ma anche nei confronti di quei soggetti in attesa di pronuncia sulla loro domanda di richiesta di asilo o di protezione internazionale.

Aumenta da 90 a 180 giorni anche il periodo di trattenimento dello straniero presso le strutture carcerarie, superato il quale l'immigrato può essere trattenuto presso il centro di permanenza per i rimpatri per un periodo massimo di 30 giorni. ⁽³⁵⁾

Ma non è la sola novità in materia di trattenimento . Il successivo art. 3 della legge va a modificare l' art. 6 del d.lgs. n. 142/2015 sui richiedenti asilo prevedendo la possibilità che lo straniero, previa autorizzazione del Giudice di Pace, anziché nei predetti centri sia trattenuto, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le

³⁴ In tema di attività volte al rimpatrio degli stranieri, significative le istruzioni operative diramate con circolare del Sig. Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza n. 400.B/1^Div/2018/9.1/ del 26 ottobre 2018 con la quale, oltre a ribadire che il tema dei rimpatri costituisce una priorità istituzionale, invita i sigg. questori a verificare possibili soluzioni organizzative che possano consentire di ottimizzare l' attività di controllo degli stranieri irregolari sul territorio, realizzando l' azione ultima di rimpatrio verso il Paese di origine per il quale è stata realizzata una piattaforma telematica denominata “SIA III Sezioni”, prevista dall' art. 12 co. 9 *septies* del d.lgs. n. 286/98. Proprio nella circolare si parla di esigenze formative del personale al fine di diffondere le *best practise* in materia, ivi compreso l' utilizzo di voli *charter* congiuntamente con altri Stati in collaborazione con l' agenzia *Frontex*.

³⁵ La legge in proposito dei Centri di permanenza e rimpatrio ne prevede altresì il loro incremento attraverso la realizzazione di altre sedi oltre le 20 esistenti attraverso procedure accelerate attraverso il ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara di cui al Codice dei Contratti. Previsto altresì che il soggetto gestore dei predetti centri pubblici, con cadenza semestrale, nel proprio sito internet o portale digitale la rendicontazione delle spese di gestione effettuata sulla base delle disposizioni vigenti in materia.

strutture nella disponibilità dell' Autorità di pubblica sicurezza per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza.

Qualora presso il Centro non vi sia disponibilità di posti viene notificato un ordine di allontanamento a sette giorni la cui inadempienza è sottoposta a tutela penale previo informazione all' Autorità Giudiziaria e comminazione di una multa da 10 a 20.000 euro oltre la notifica di un ulteriore ordine di allontanamento.

Una seconda violazione comporterà altra multa da euro 15 a 30.000 anche se non è prevista alcuna procedura di arresto anche per reiterate violazioni.

Sia il provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera, così come quelle che dispone il trattenimento, giusto il rispetto dei principi di cui all' art. 13 Cost. sono ovviamente sottoposti a tutela giurisdizionale e quindi suscettibili di convalida da parte della competente Autorità Giudiziaria nel primo caso individuato nel Tribunale Amministrativo territorialmente competente secondo i termini di cui al relativo Codice Processuale e nel secondo caso, trattandosi di diritti soggettivi, nel giudice ordinario individuato nel Giudice di Pace chiamato a darne convalida entro le quarantotto ore con provvedimento ricorribile per soli motivi di legittimità alla Corte di Cassazione, Gravame che comunque non sospende l' esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera. Il ricorso non sospende il provvedimento di espulsione a meno che non venga richiesto l' azione cautelare di sospensione del provvedimento. ⁽³⁶⁾

Lo straniero espulso che faccia illegalmente rientro in Italia prima del termine di legge variabile caso per caso dal t.u.i. e comunque da un minimo di tre anni e non superiore a cinque, giusti gli artt. 13 e 13 bis del predetto Testo Unico è sottoposto ad una pena edittale della reclusione da uno a quattro anni. Ai sensi del successivo art. 13 ter è poi previsto in tal caso l' arresto in flagranza con successivo procedimento direttissimo. ⁽³⁷⁾

³⁶ All'articolo 6 è previsto infine anche lo stanziamento di più fondi per i rimpatri: 500mila euro nel 2018, un milione e mezzo di euro nel 2019 e un altro milione e mezzo nel 2020. Per quanto riguarda le disposizioni in materia di rimpatri la norma stabilisce l'avvio di un programma di rimpatrio volontario assistito.

³⁷ A conclusione delle novità introdotte in materia di immigrazione e contrasto al traffico di esseri umani, a supporto dell' attività strategica viene previsto dall' art. 12 bis della nuova legge, a fine di analisi del fenomeno, un monitoraggio dell' andamento dei flussi migratori al fine della progressiva chiusura delle strutture di cui all'articolo 11 del d.lgs. n. 142/2015 ossia di quelle strutture temporanee, già appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza, in vista del trasferimento dei migranti presso strutture di seconda accoglienza di cui agli Sprar.

3 – Il rilascio della cittadinanza

Ulteriori pesanti ricadute, questa volta sulla disciplina del soggiorno regolare degli stranieri, è quella dettata dall' art. 14 della l. n. 132/2018, nelle forme di aggravamento e degli oneri per il rilascio della cittadinanza. Il decreto prevede infatti che sia modificata la legge italiana sulla cittadinanza del 1992.

Quest' ultima considera cittadino italiano chiunque abbia almeno un genitore italiano, senza distinzioni tra chi nasce in Italia e chi nasce all'estero. Si fonda quindi principalmente sullo *ius sanguinis* (diritto di sangue), che fa derivare la cittadinanza da quella dei genitori e degli antenati.⁽³⁸⁾

Già la legge del 1992 aveva reso quindi più difficile per i figli dei cittadini stranieri acquisire la cittadinanza italiana, perché aveva introdotto l'obbligo di residenza continuativa e legale nel paese fino al compimento del diciottesimo anno di età. Cera già quindi un innegabile divario tra i diritti politici dei discendenti degli italiani all'estero e quelli degli immigrati che risiedono in Italia.

Questi ultimi residenti in Italia, potevano comunque diventare italiani anche per naturalizzazione o per matrimonio. Con la riforma del 1992, il matrimonio è così diventato quindi uno dei principali canali di accesso alla cittadinanza: per chiederla bastava essere sposati da appena due anni con un italiano o un'italiana.

Con la riforma introdotta dal decreto Salvini, la domanda per l'acquisizione della cittadinanza, diversamente da come era fino ad oggi, è stata oggettivamente resa ancor più difficoltosa e la relativa domanda potrà essere rigettata anche se sia stata presentata da chi ha sposato un cittadino o una cittadina italiana, e si ampliano inoltre i termini (da 2 a 4 anni) per l'istruttoria della domanda stessa, ora tassativamente legata al presupposto della conoscenza della lingua italiana.

A tal fine, i richiedenti, che non abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'art. 4 *bis* del t.u.i., o che non siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del medesimo testo unico, sono tenuti, all'atto della presentazione dell'istanza, ad attestare il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Il contributo richiesto per la domanda aumenta inoltre da 200 a 250 euro, ed è prolungato fino a 48 mesi il termine per la conclusione del procedimento di concessione della cittadinanza sia per residenza sia per matrimonio.

³⁸ Come tutti i paesi con un alto numero di emigrati, l'Italia ha dunque favorito la trasmissione della cittadinanza “con il sangue”, per mantenere un legame con i tanti emigrati italiani che vivevano e lavoravano all'estero e contribuivano allo sviluppo e all'arricchimento del paese attraverso le rimesse. La legge è nata infatti proprio per favorire gli italiani all'estero, cioè la discendenza degli emigrati italiani. La riforma ha infatti ridotto a tre anni (da cinque) il tempo in cui devono risiedere in Italia i discendenti degli italiani che vogliono ottenere la cittadinanza e gli ha permesso di mantenere il doppio passaporto, mentre per i cittadini di paesi non europei questi devono risiedere qui da almeno dieci anni (prima erano cinque).

Viene pure introdotta infine la possibilità di revocare (o negare) la cittadinanza a chi viene condannato in via definitiva per reati legati al terrorismo. La revoca è possibile entro tre anni dalla condanna definitiva, per decreto del presidente della repubblica su proposta del ministro dell'interno.

4 – Antiterrorismo e criminalità organizzata

Ma non solo sicurezza urbana. L'ultima parte del decreto contiene disposizioni sul contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata, ivi comprendendo anche la gestione dei beni confiscati alla mafia. Se ne occupa al Titolo II della legge n. 132/2018.

4 – 1 – La polizia di prevenzione ed il contrasto al terrorismo

Ed è dal contrasto al terrorismo da cui conviene ora partire a fronte di un fenomeno che, come stanno a dimostrare i recenti fatti d'oltralpe, è ben al di là di esser sconfitto nonostante geograficamente oramai praticamente ridotto ai minimi termini.

E sono proprio le sconfitte sul terreno che stanno modificando la nuova strategia del terrore, laddove cambiano le finalità del proselitismo e l'arruolamento in rete: non più combattenti da importare ad ingrossare le file del sedicente esercito islamico, quanto piuttosto arruolamento di "lupi solitari" invitati a colpire quando e dove meno te lo aspetti nei loro Paesi di residenza o dimora abituale.

I nuovi terroristi oggi suddivisi in un pulviscolo di cellule o entità solitarie in tutto il mondo, operano proprio attraverso la rete divenuta ormai indispensabile collante, ovviando così alla necessità di un comando centrale in via di dissoluzione. E' attraverso la rete che essi oggi operano dunque per pianificare ed organizzare attentati, reperire mezzi di finanziamento, influenzare l'opinione pubblica, fare i loro comunicati sia di propaganda che di rivendicazione, per reclutare ed addestrare nuove reclute, in un panorama appunto ove le reti stanno sostituendo le moschee. Un fenomeno oggi denominato assai propriamente di *Netwar*. E' nella rete che ad oggi avviene assai più di frequente quel reclutamento che raccoglie il consenso di molti immigrati disadattati di seconda e di terza generazione chiamati a farsi esplodere in luoghi affollati. Giovani arruolati, il cui stile di vita, come spesso viene riscontrato, poco o nulla c'entra con i sacri dettami della legge Coranica. E' comunque innegabile oggi il fatto di un crescente avanzamento dell'Islam molto più di quanto fecero i continui assalti e scorrerie arabe alla fortezza Europa a partire dal VII ed VIII secolo, grazie al fenomeno migratorio ed al proselitismo religioso, che hanno dato vita anche al noto fenomeno di re islamizzazione di seconde e terze generazioni di musulmani nati in Italia che pretendono di riaffermare la loro identità attraverso una nuova forma di *salafia* e di *jihaddismo*,

facilitato dall' opera incessante di proselitismo nelle moschee prima ed in rete poi da parte di autoproclamatasi *imam*.

Di qui il ripensamento della strategia della prevenzione e della sua organizzazione, che non appare più soddisfacentemente modulata sulla protezione praticamente impossibile di tutti gli obiettivi sensibili, quanto piuttosto rimodulata sulla prevenzione e l' attenzionamento di possibili soggetti a rischio di radicalizzazione.

Ancora oggi sono quindi importantissime le intercettazioni telefoniche ed ambientali, ivi comprese quelle preventive, e la tecnica della confisca delle risorse finanziarie e patrimoniali delle associazioni ad oggi permessa dall' art. 270 bis c.p. in materia di confisca di beni utilizzati per la commissione del reato, senza contare le operazioni di monitoraggio delle attività e delle tecniche di trasferimento di denaro, ovvero di quelle organizzazioni non lucrative (le c.d. *charities*) che potrebbero essere a tal uopo utilizzate quali strumenti di copertura di tali attività.

Non meno importante poi dal punto di vista strategico al livello nazionale il monitoraggio delle reti *internet* con riguardo ai siti *ihadisti* ed in particolare ai forum di discussione, il controllo dei luoghi di aggregazione abitualmente frequentati da elementi radicali come *call center*, *internet point*, *money transfer*.⁽³⁹⁾

E va in questa direzione ora anche l' art. 19 *bis* del decreto laddove procede ad una interpretazione autentica dell'articolo 109 del t.u.l.p.s. laddove estende l' obbligo per gli albergatori di dare comunicazione all' autorità competente degli alloggiati. Obbligo che viene ora soddisfatto in forma telematica e che se rimane senz' altro utile in termini di contrasto alla criminalità comune e alla ricerca di soggetti sottoposti a vario titolo a rintraccio, costituisce anche un ottimo sistema di monitoraggio di determinati soggetti sospettati di radicalizzazione, per i quali, proprio per i motivi di cui sopra appare oramai indispensabile seguirne tutti i movimenti sul territorio nazionale.⁽⁴⁰⁾

³⁹ Alla raccolta di informazioni contribuisce ovviamente anche la collaterale attività di *intelligence* per la quale i relativi apparati sono stati recentemente riformati. Su quest'ultimo versante occorre considerare che la nozione di sicurezza nazionale si è andata evolvendo rispetto alla tradizionale difesa del Paese, e si è estesa fino a ricomprendere, come sancito dalla legge di riforma n. 124 del 2007 e dal rispettivo Regolamento attuativo di cui al d.p.c.m. 8 aprile 2008, la tutela degli interessi politici, economici, industriali, militari e scientifici dell'Italia. A tal fine, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, come è noto opera il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS), nella sua funzione di "organo nazionale di sicurezza", di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri quale Autorità nazionale per la sicurezza, ed uno speciale organo collegiale, il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), pure istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso ha funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza, elaborando gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire. Il DIS, per il tramite dell' Ufficio Centrale Ispettivo, ha tra gli altri il compito di verificare che le attività condotte dalle due agenzie operative l' AISE (l' Agenzia Italiana per la Sicurezza Esterna) e l' AISI (l' Agenzia Italiana per la Sicurezza Interna), siano conformi alla legge, ai regolamenti e alle direttive dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri. Dopo gli attentati del 2001, proprio ai fini del Coordinamento è stato poi istituito con d.m. 6 maggio 2004 il CASA (Comitato di Analisi strategica Antiterrorismo) quale tavolo permanente tra Polizia di Stato, Carabinieri e servizi di *intelligence* oltre alla presenza di qualificati osservatori della Guardia di Finanza, e quindi, con legge n. 133/2002, l' Unità di Crisi della quale il Casa è a sua volta organo di *staff* e quindi di supporto. Con il Decreto interministeriale del 6 maggio 2004 si è infine ridisegnato presso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell' Interno la Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione e, per quanto concerne il suo decentramento territoriale dal punto di vista funzionale con il decreto 22 gennaio 2003 analogamente si è proceduto alla riorganizzazione degli uffici Digos presso le questure della Repubblica.

⁴⁰ L'art. 109 del T.u.l.p.s. stabilisce che i gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, debbano comunicare giornalmente all' autorità di pubblica sicurezza l' arrivo delle persone alloggiate, mediante consegna di copia della scheda o comunicazione, anche con mezzi informatici, secondo modalità stabilite con decreto del Ministero Interno. L' articolo 8 della legge 135/2001 nel riscrivere

Con la nuova legge, la disposizione di cui sopra si interpreta in via autentica nel senso che i relativi obblighi in esso previsti si applicano ora anche con riguardo ai locatori o sublocatori di immobili o parti di essi con contratti di durata inferiore a trenta giorni, mentre rimane allo stesso tempo ovviamente fermo l'obbligo di comunicazione di cessione di fabbricato agli stranieri.

Con detta nuova interpretazione, sia che si tratti di locazioni temporanee come nel caso dell'attività alberghiera di affittacamere ecc., sia che si tratti di locazione di immobili a fini di residenza o domicilio, l'ordinamento attuale è dotato degli strumenti idonei affinché siano sempre comunicati all'autorità la presenza sul territorio di riferimento di tutti i soggetti stranieri e quindi veicolo di potenziale rischio in quanto se è sicuramente vero che non tutti gli islamici possano essere considerati terroristi (anzi e per lo più è assolutamente vero il contrario), è purtroppo anche vero che tutti i terroristi sono tuttavia islamici. E questo anche se, andando poi a vedere le relative condotte o stili di vita siano poi infondo tutto meno che osservanti della *shari'a*.

Ed è ancora ai fini del contrasto delle possibili azioni terroristiche che si muove pure l'art. 17 della recente legge 132/2018 laddove vengono date prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli, spesso utilizzati come veicolo di morte indiscriminata contro i luoghi di affollamento nei vari centri urbani.

In virtù del predetto articolo proprio per le finalità di prevenzione del terrorismo, gli esercenti le attività di noleggio di autoveicoli sono ora tenuti a comunicare i dati identificativi riportati nel documento di identità di coloro che richiedono il noleggio di un autoveicolo. La comunicazione è richiesta e dovrà essere effettuata contestualmente alla stipula del relativo contratto di noleggio.

I dati così forniti verranno poi riscontrati in banca dati con quelli pure conservati e concernenti provvedimenti dell'Autorità giudiziaria o dell'Autorità di pubblica sicurezza, ovvero segnalazioni inserite, a norma delle vigenti leggi, dalle Forze di polizia, per finalità di prevenzione e repressione del terrorismo. Nel caso in cui dal raffronto emergano situazioni potenzialmente rilevanti verrà provveduto ad inviare una segnalazione di allerta all'ufficio o comando delle Forze di polizia per le conseguenti iniziative di controllo.

Le modifiche di cui sopra vanno quindi a costituire un ulteriore completamento dell'impianto normativo ed organizzativo sulla prevenzione antiterroristica, sia in sede penale che amministrativa. La legge 132/2018, si pone quindi sulla scia di progressi adeguamenti in quel senso già operati con le ll. nn. 155/2005, 85/2006 e 431/2015. ⁽⁴¹⁾

completamente l'art. 109 del T.u.l.p.s. non ha previsto per la sua violazione, una specifica sanzione, pertanto nell'ipotesi in cui si accerta tale infrazione, deve applicarsi l'art. 17 del stesso testo che prevede, l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino ad 206,00 euro.

⁴¹ Tutte leggi attraverso le quali nel nostro Codice Penale, si rammenta, sono stati previsti una nuova serie di reati quali: la promozione, la costituzione, l'organizzazione il finanziamento e la partecipazione ad associazioni che compiono atti di violenza con finalità di terrorismo (art. 270 *bis* c.p.); il fatto di dare rifugio, vitto, ospitalità ovvero fornire mezzi di trasporto agli associati di tali organizzazioni (art. 270 *ter* c.p.); l'arruolamento di persone al fine di compiere atti di terrorismo (art. 270 *quater* c.p.); l'organizzare viaggi e trasferte al fine di compiere atti di terrorismo (art. 270 *quater-1* c.p.); l'addestrare o istruire all'uso di armi ed esplosivi per il compimento di atti di terrorismo (art. 270 *quinquies* c.p.) ed infine la raccolta di fondi e finanziamenti allo scopo di finanziare attività terroristiche (art. 270 *quinquies-1c.p.*). Ma anche altre figure penali rilevanti in materia sono state pure via via introdotte nel nostro ordinamento allo scopo di offrire tutela penale nei confronti di determinate condotte ovvero fornire utili strumenti di indagine. Si pensi, sia pure non direttamente collegato al terrorismo, ma certamente utili al contrasto delle relative attività la novella introdotta dalla suddetta legge n. 155/2005 allorché introduce il reato di cui all'art. 497 *bis* c.p. relativo al mero possesso e fabbricazione di documento falso ai fini dell'espatrio. Si pensi ancora all'art. 280 c.p. in materia di attentato per finalità terroristiche, l'art. 289 *bis*

4 – 2 – Il contrasto alla criminalità organizzata

Ma come detto le modifiche della nuova legge di cui al Titolo II della stessa oltre ad interessare la lotta al terrorismo, vanno anche ad integrare le norme di contrasto alla criminalità mafiosa attraverso l' integrazione di alcune norme del vigente Codice Antimafia di cui al d.lgs. n. 159/2011 di quelle inerenti lo scioglimento degli organi degli enti locali di cui al relativo t.u.e.l., di quelle relative al codice degli appalti ed infine di quelle inerenti la riorganizzazione dell' Agenzia di gestione dei beni confiscati alla mafia.

Viene quindi rafforzato lo scambio di informazioni tra le diverse amministrazioni interessate al fenomeno della criminalità organizzata e tra i diversi organi di polizia. L'apertura dei cantieri dovrà essere comunicata al prefetto per i controlli antimafia. I subappalti verranno sanzionati in maniera più incisiva e sarà pure rafforzata la possibilità di nominare commissari antimafia nei comuni in cui sono emerse irregolarità, oltre a prevedere alla riorganizzazione dell'agenzia che si occupa della gestione dei beni confiscati dalla mafia che potranno ora essere rivenduti anche ad associazioni di privati.

E che vi sia una sorta di *trait d' union* tra l' attività di contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa lo dimostra lo stesso legislatore nel momento in cui ai fini delle attività di indagine e di contrasto al terrorismo così come avvenne per la lotta all' associazionismo di tipo mafioso, da luogo alla creazione di uffici inquirenti di coordinamento comuni attraverso la previsione della nuova Procura Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, ad opera della l. n. 155/2005 che modificò in tal senso l' art. 51 c.p.p. attribuendo la competenza al coordinamento delle relative indagini da parte dell' Ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale capoluogo del distretto in cui avrebbe sede il giudice competente.

Partendo dal potenziamento della circolarizzazione delle informazioni si muove l' art. 27 della nuova legge allorché va a sostituire l' art. 160 t.u.l.p.s. stabilendo che per le finalità di prevenzione generale di reati e per l'esercizio del potere di proposta in materia di misure di prevenzione ed antimafia le cancellerie dei tribunali e delle corti di appello avranno ora l'obbligo di trasmettere ogni quindici giorni, anche per via telematica, il dispositivo delle sentenze di condanna irrevocabili a pene detentive al questore della provincia in cui il condannato ha la residenza o l'ultima dimora e al direttore della Direzione investigativa antimafia. Analogo obbligo sussiste per le cancellerie presso la sezione misure di prevenzione e presso l'ufficio G.I.P. del tribunale in relazione alla comunicazione di copia dei provvedimenti ablativi o restrittivi, emessi nell'ambito delle rispettive attribuzioni, alle questure competenti per territorio e alla Direzione investigativa antimafia.

Per quanto concerne il predetto Codice Antimafia di cui al d.lgs. n. 159/2011 ad opera dell' art. 24 della legge vengono ora integrati l' art. 10 inserendovi il comma 2 *ter*, che porrà a carico della parte privata che ha proposto l'impugnazione il pagamento delle spese processuali, e modificando il co. 3 bis del successivo art. 17 che va a migliorare il raccordo tra l' autorità

c.p. in materia di sequestro di persona a scopo di terrorismo, l' art. 414 c.p. in materia di apologia di delitti in materia di terrorismo, l' art. 678 *bis* in materia di detenzione abusiva di precursori di esplosivi, l' art. 679 *bis*. C.p. in tema di omissioni in materia di precursori di esplosivi, l' art. 1 della l. n. 15/80 che prevede l' aggravante specifica per i fatti commessi con finalità di terrorismo e, quindi, infine, la previsione della circostanza aggravante nel caso in cui i reati in materia di terrorismo siano commessi attraverso strumenti informatici o telematici.

proponente una misura di prevenzione e l' autorità inquirente di eventuali indagini in corso al fine di evitare la *discovery* anticipata degli elementi di prova.

Altre modifiche riguarderanno aspetti di dettaglio degli artt. 19, 67, 83, e 91 del medesimo Codice.
(⁴²)

A proposito di criminalità mafiosa la nuova legge poi attraverso l' art. 38 *bis* attraverso modifiche apportate alla l. n. 44/99 detta anche disposizioni a sostegno delle vittime delle attività di estorsione e dell' usura, rendendole maggiormente efficaci escludendo dall' elenco dei beneficiari le associazioni e le organizzazioni che, al momento dell'accettazione della domanda di iscrizione, non siano in regola con la documentazione antimafia, e favorendo l' anticipo di erogazioni qualora dalla disponibilità delle stesse dipenda la possibilità di riattivare in maniera efficiente l' attività imprenditoriale, previa concessione di provvisoria, ovvero di altre misure cautelari, da parte del giudice nel corso del giudizio relativo all'evento delittuoso posto a base dell'istanza.

Per finire la nuova l. n. 132/2018, si occupa del fenomeno delle infiltrazioni mafiose all' interno delle amministrazioni in generale e degli enti locali in particolare andando a modificare con l' art. 28, l' art. 143 t.u.e.l. che riguarda, dopo le ipotesi di cui ai precedenti artt. 141 e 142 di scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali, rimozione e sospensione degli amministratori locali (atti contrari alla Costituzione, persistenti violazioni di legge, gravi motivi di ordine pubblico, impedimento al normale funzionamento degli organi e dei servizi, mancata approvazione del bilancio), un' ultima ipotesi di scioglimento dei medesimi organi ed amministratori per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Procedimenti quelli di cui sopra che prevedono prerogative e poteri dei prefetti, del Ministro dell' Interno, del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica sentito anche il parere della competenti Commissioni parlamentari Stato-regioni-enti locali.

⁴² Come noto le disposizioni del Codice Antimafia riguardano i provvedimenti ed i procedimenti che potranno essere applicati nei confronti di determinati soggetti comportanti restrizioni alla loro capacità di movimento restrizioni patrimoniali e implicanti anche possibilità ancor più incisive di accertamento sui loro patrimoni, le loro attività. Si va dal foglio di via obbligatorio e dall' avviso orale di competenza del questore alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ad opera dell' autorità giudiziaria oltre a misure di carattere patrimoniale. Detti soggetti, qualora pericolosi per la sicurezza pubblica riguarderanno principalmente coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l' integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica. Ma le misure riguarderanno anche gli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p., i soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p. ovvero del delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, della l. n. 356/92 o o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale; coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale; coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente; agli istigatori, ai mandanti e ai finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti. E' finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati; alle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza nelle manifestazioni sportive o che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive.

In virtù delle modifiche suddette viene ora previsto che qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante *commissario ad acta*, all'amministrazione inadempiente. ⁽⁴³⁾

Viene altresì ora previsto in termini di anticorruzione, che a prescindere dalle misure interdittive ed accessorie eventualmente previste, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento non potranno più essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo.

La nuova legge infine per il tramite degli artt. 25, 26 e 26 bis, procede rispettivamente ad un incremento delle pene per quanto concerne il fenomeno dei subappalti illeciti nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica in materia di realizzazione di opere o somministrazione di servizi a favore della pubblica amministrazione, alla previsione di un monitoraggio dei cantieri ed infine ad un "piano di emergenza interno per gli impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti".

Con quest'ultima previsione che va a toccare la nota dolente del fenomeno delle ecomafie e delle cosiddette "terre dei fuochi", i gestori di impianti di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti, esistenti o di nuova costruzione, avranno l'obbligo di predisporre un piano di emergenza interna allo scopo di controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per la salute umana, per l'ambiente e per i beni, mettere in atto le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti, informare adeguatamente i lavoratori e i servizi di emergenza e le autorità locali competenti, provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante. Gli stessi avranno altresì l'obbligo di trasmettere al prefetto competente per territorio tutte le informazioni utili per l'elaborazione del suddetto piano di emergenza esterna il quale d'intesa con le regioni e con gli enti locali interessati, predisporre il piano di emergenza esterna all'impianto e ne coordina l'attuazione.

⁴³ A tal fine con l'art. 32 bis della legge viene istituito di un apposito nucleo per la composizione delle Commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'interno - Direzione centrale per le risorse umane, per la gestione degli enti sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Al predetto nucleo sarà assegnato, nell'ambito delle risorse organiche della carriera prefettizia, un contingente di personale non superiore alle cinquanta unità, di cui dieci con qualifica di prefetto e quaranta con qualifica fino a viceprefetto.

CONCLUSIONI

Al termine della disamina di cui sopra, sia pure come detto inevitabilmente non esaustiva e al momento scevra da riferimenti giurisprudenziali e senza alcun riferimento a quell' autorevole dottrina che verrà a formarsi sul tema, ci si sente comunque di esprimere alcune considerazioni conclusive che tengano anche conto di quelle forti criticità che vengono espresse e che animano il dibattito per ora solo politico sulla nuova legge di cui vengono messe in maggior risalto quelle parti della stessa che si occupa del fenomeno immigratorio, senza tener conto che invero il testo va a toccare molti punti della normativa esistente, integrandola o modificandola, in un chiaro intento di riconquistare alla legalità e al recupero della vivibilità e del decoro del territorio da parte della società civile e delle forze dell' ordine, senza dimenticare il miglioramento degli strumenti di contrasto al fenomeno terroristico, alla criminalità mafiosa e alla corruzione.

A prescindere da giudizi di merito del provvedimento è infatti indubbio che vi sia, soprattutto nei grandi quartieri e nelle periferie e sub periferie urbane, un diffuso bisogno di recuperare spazi di legalità e di riappropriarsi del territorio da parte dei cittadini che vorrebbero vivere in sicurezza i loro quartieri spesso preda di prostituzione su strada, di bullismo diffuso, di atti vandalici ed altro, e dove il consumo di droghe ed alcool, soprattutto da parte di bande di extracomunitari, spesso clandestini sul territorio nazionale, e di giovani criminali la fanno da padrone. Questo senza contare i molti centri storici trasformati in mercati a cielo aperto da parte dei molti ambulanti, anche qui spesso di origine extracomunitaria, privi di alcuna licenza e dediti al commercio di beni contraffatti, parcheggiatori abusivi, e soggetti vari dedicati all' accattonaggio. Stesso dicasi per le stazioni ferroviarie, le metropolitane ed altre infrastrutture di pubblico trasporto trasformate in orinatoi e veri e propri dormitori a cielo aperto perennemente invasi da sporcizia e degrado nell' indifferenza più assoluta. Interi quartieri consegnati dunque a stranieri irregolari (ma non solo stranieri) per lo più dediti a delinquere e allo spaccio, e dove non di rado si assiste anche a tentativi di violenza anche di gruppo soprattutto contro le donne.

Non è un caso che siamo di fronte ad una grande crisi la quale, prima ancora di essere economica, è essenzialmente una crisi dell' uomo, fatta di una diffusa anomia dei centri periferici, generale dequotazione del senso di legalità e di identità nell' ambito, più in generale, di una crisi dei grandi ideali e dei modelli educativi validi soprattutto per i più giovani sui quali l' ambiente di per se degradato, non esercita certo un positivo effetto (si veda il c.d. fenomeno "broken windows" e "società liquida").

E' così che nell' ambito delle disposizioni volte alla tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano, già introdotte dal precedente "decreto Minniti" di cui alla l. n. 48/017, assumono significativa rilevanza proprio quelle di cui agli artt. 9 e 10 del predetto testo, laddove disciplinano i nuovi istituti del "divieto di stazionamento", dell' "ordine di allontanamento" oltre che del "divieto di accesso", sia esso urbano così come di quello di cui al successivo art. 13, stesso testo, (a cui ora va ad aggiungersi l' art.13 bis), in materia di misure di contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti all' interno o in prossimità di locali pubblici o di pubblici esercizi, scuole ed altri centri di aggregazione, e sulle quali non a caso, come molto è sfuggito ai più, la recente "legge Salvini" insiste nel tentativo di apportare migliorie ed integrazioni.

Eppure, nonostante le chiare intenzioni del legislatore vadano appunto nella direzione di recupero di legalità e di contrasto a diversi fenomeni di criminalità mafiosa e terroristica, nonostante il decreto contenga previsione di risorse umane, strumentali e finanziarie, continua a levarsi pesante un giudizio assolutamente negativo che per il vero appare assai ingeneroso, nonostante, come detto già a suo tempo per il precedente “decreto Minniti”, vi siano chiaramente luci ed ombre soprattutto in materia di sospetta incostituzionalità o illegittimità di vari istituti qualora non meglio definiti e specificati nelle loro modalità di applicazione.

E’ certamente poi evidente come dell’ intero decreto venga particolarmente puntato l’ indice contro quelle norme che hanno l’ intento di contrastare l’ immigrazione clandestina, eliminando il cosiddetto permesso di soggiorno per motivi umanitari e meglio ridefinendo le norme relative alla prima, quanto piuttosto alla seconda accoglienza, ritenendole un “Colpo mortale alle politiche di integrazione” e per tanto responsabili di “creare illegalità e ancora più marginalità”.

Eppure il nuovo decreto, a ben vedere, non fa altro che sostituire l’ oggettivamente abusato permesso di soggiorno per motivi umanitari, per il vero rilasciato con una certa leggerezza per far fronte a fenomeni che poco o nulla hanno a che vedere con fenomeni umanitari di salvaguardia della vita umana quanto piuttosto a fenomeni, questi sì di doverosa solidarietà a fronte di tragedie piuttosto economiche e sociali più che attinenti alla vita umana, con sei specifiche fattispecie per le quali sarà possibile rilasciare permessi speciali. Sono i casi delle gravi condizioni di salute, in presenza di vittime di sfruttamento, di tratta o di violenza domestica, vittime di calamità naturali o “per atti di particolare valore civile”. Come si vede almeno nell’ intento del legislatore quello di mettere ordine e maggiore chiarezza nella normativa.

Ciò non toglie tuttavia che la stessa normativa, non susciti perplessità e lasci aperti punti di domanda in ordine alle possibili conseguenze. Far emergere infatti ora con assoluta chiarezza tutte quelle situazioni in cui apparirà assai chiaro ed evidente che non ci siano i reali presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione umanitaria, significa mettere in evidenza l’ assoluta irregolarità degli ingressi di massa finora favoriti da organizzazioni criminali e da poco cristalline azioni di alcune organizzazioni umanitarie, significa far emergere in ultima analisi un immediato aumento del numero di coloro da considerarsi a questo punto “clandestini” e che dovranno quindi essere rimpatriati o allontanati dal territorio nazionale.

Di qui la possibilità di una forte criticità che un numero notevolmente aumentato di migranti considerati irregolari potrebbe esercitare sul già debole sistema dei rimpatri spesso condizionati dalla necessità di avere accordi internazionali o bilaterali con diversi Paesi per ora assai restii a collaborare nell’ attività di riconoscimento dei propri connazionali quale condicio sine qua non al rilascio di un idoneo titolo valido per l’ espatrio, e quindi per il respingimento verso i paesi d’ origine, con il rischio che senza ulteriori accordi bilaterali e con i costi attuali, il numero dei rimpatri difficilmente potrà aumentare in maniera considerevole.

Il risultato sarà quello di avere C.p.r. sempre più affollati e sempre più caotici, senza certezze sul “destino” di quei migranti per i quali scadranno i centoottanta giorni di permanenza.

A margine poi anche il problema principale rappresentato dalla gestione delle decine di migliaia di persone ospitate nei centri di accoglienza della penisola. Una gestione che pesa quasi esclusivamente sull’Italia, o meglio, sui comuni attraverso il cosiddetto modello Sprar, considerato il flop del programma di ricollocamenti europeo, e la previsione attuale che detto modello sia ora riservato solo ai titolari di protezione internazionale e ai minori non

accompagnati. E neppure in tal caso sembra convincere l' alternativa ripresentata dai C.a.s., ossia strutture individuate in via straordinaria dalle prefetture, che nella stragrande maggioranza dei casi sono gestite da privati e che nel breve periodo determinerà un possibile aumento delle problematiche gestionali per i prefetti.

Un orizzonte fattuale, prima ancora che normativo pertanto, assai fluido e a cui molto contribuisce la delicata situazione internazionale, che di sicuro è ben al di là dall' uscire dalla spirale recessiva che non certo aiuta in termini di solidarietà ed inclusività.

Ma viene anche da dire, per uno sforzo di onestà intellettuale, che in tale contesto tutto sia possibile permettersi meno che l' opzione zero, ossia quella di decidere di non decidere. Diversamente solo nei paradossi delle favole di Zenone le tartarughe raggiungeranno le lepri.

Mauro Mancini Proietti
mancini proietti@unisi.it