

## Relazione illustrativa

Il presente intervento normativo si rende necessario ed urgente nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa, concernente il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e le forme di tutela complementare, finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale.

I principali profili di criticità dell'attuale sistema sono individuabili nell'anomala sproporzione tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale espressamente disciplinate a livello europeo (nell'ultimo quinquennio, status di rifugiato: 7%; protezione sussidiaria: 15%) e il numero dei rilasci del permesso di soggiorno per motivi umanitari (25%, aumentato fino al 28% per l'anno in corso). Ai casi di protezione umanitaria riconosciuta dalle Commissioni territoriali si aggiungono quelli riconosciuti dall'autorità giudiziaria, a seguito dei ricorsi avverso le decisioni di rigetto assunte in via amministrativa, che costituiscono il 25% dell'esito dei giudizi.

La tutela umanitaria, infatti, pur essendo stata introdotta nell'ordinamento interno quale forma di protezione complementare e residuale - da utilizzare in ipotesi di eccezionale e temporanea gravità - rappresenta, di fatto, il beneficio maggiormente riconosciuto nel sistema nazionale.

L'ampio ricorso a tale forma di tutela si fonda principalmente su una definizione legislativa dell'istituto dai contorni incerti, che lascia ampi margini ad una interpretazione estensiva in contrasto con il fine di tutela temporanea di esigenze di carattere umanitario per il quale l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento

Più in dettaglio, il quadro normativo vigente prevede un doppio binario: il canale principale del riconoscimento della protezione da parte delle Commissioni territoriali - in sede di esame dell'istanza di asilo - in presenza di gravi motivi di carattere umanitario, con conseguente trasmissione degli atti al Questore ai fini del rilascio del permesso di soggiorno (art. 32, comma 3, del decreto legislativo 25/2008), e il canale residuale dell'attribuzione del medesimo beneficio da parte del Questore in presenza dei "seri motivi" di cui all'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 novembre 1998, n. 286.

Per ovviare a tali criticità, il presente decreto elimina la possibilità per le Commissioni territoriali e per il Questore di valutare, rispettivamente, la sussistenza dei "gravi motivi di carattere umanitario" e dei "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano", abrogando, di fatto, l'istituto del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari e introducendo una tipizzazione delle tipologie di tutela complementare.

Si fa salvo, innanzitutto, il potere-dovere delle Commissioni territoriali di valutare l'eventuale sussistenza dei presupposti del principio di *non refoulement*, in coerenza con il quadro ordinamentale vigente, che demanda alle citate Commissioni il compito di esaminare le singole situazioni dei richiedenti asilo, prendendo in

considerazione ogni aspetto della posizione individuale del richiedente, e individuando i profili di rischio in cui il medesimo incorrerebbe in caso di esecuzione del provvedimento di espulsione.

L'abrogazione dell'istituto del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari determina inoltre l'esigenza di individuare e dotare di apposita copertura normativa ipotesi eccezionali di tutela dello straniero che, pur non rientrando, ai sensi della vigente normativa, nelle ipotesi di protezione internazionale come disciplinata dalle norme europee di riferimento (nella duplice tipologia dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria), non consentirebbero di eseguire il provvedimento di espulsione senza determinare una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano e internazionale. Tali esigenze sono individuate nelle condizioni di salute di eccezionale gravità e nelle situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese di origine che impediscono temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza.

A tali casi si aggiunge una ipotesi con finalità premiale per il cittadino straniero che abbia compiuto atti di particolare valore civile.

Al contempo, l'intervento normativo prevede misure necessarie ed urgenti per assicurare l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale, con nuove disposizioni in materia di trattenimento.

In materia di protezione internazionale, si interviene poi per ampliare il catalogo di reati che, in caso di condanna definitiva, comportano il diniego o la revoca della protezione internazionale, inserendovi ipotesi delittuose di particolare gravità che destano allarme sociale.

Per assicurare una efficace e più rapida gestione delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, si introducono alcune disposizioni intese a contrastare il ricorso strumentale alla domanda di protezione, intervenendo, nel rispetto delle norme europee, sulle domande reiterate al solo scopo di impedire l'esecuzione imminente di un provvedimento di allontanamento o comunque reiterate più volte, pur dopo una decisione definitiva di inammissibilità o di rigetto nel merito. Si introduce poi una procedura di frontiera per le domande presentate in frontiera dopo che il cittadino straniero è stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera.

Sempre al fine di ottimizzare e velocizzare le procedure, si prevede la possibilità di istituire, presso alcune prefetture, articolazioni territoriali dell' "Unità Dublino" già operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, deputata ad individuare lo Stato UE competente all'esame della domanda ai sensi del regolamento UE n. 604/2013.

Al fine di razionalizzare le risorse impiegate per l'integrazione, si riservano esclusivamente ai titolari di protezione internazionale nonché ai minori stranieri non accompagnati i progetti di integrazione ed inclusione sociale attivati nell'ambito del Sistema di protezione previsto dall'articolo 1-sexies del decreto-legge n. 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39/1990. I richiedenti asilo troveranno invece accoglienza esclusivamente nei centri di accoglienza ad essi dedicati ed attivati ai sensi degli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 142/2015. In conseguenza delle



disposizioni del presente decreto in materia di permesso per motivi umanitari, si provvede ad espungere dalla individuazione dei destinatari dello SPRAR anche i titolari di permesso per motivi umanitari, anche in considerazione della circostanza che la destinazione del Sistema all'accoglienza dei titolari di permesso per motivi umanitari risale ad un momento storico in cui non esisteva lo *status* di protezione sussidiaria introdotto dalla direttiva europea 2004/83/CE, recepita nell'ordinamento nazionale, con il decreto legislativo n. 251/2007, e agli stranieri a cui oggi è attribuita la protezione sussidiaria veniva rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Il decreto reca inoltre una disposizioni in materia di cittadinanza necessarie ed urgenti per assicurare l'accurato svolgimento delle istanze di riconoscimento e concessione della cittadinanza in costante incremento in conseguenza della crescita della popolazione straniera: attualmente sono in istruttoria presso il Ministero dell'interno circa 300 mila richieste di cittadinanza. Tali richieste sono sottoposte a uno screening divenuto via via più stringente e accurato, in quanto basato sul contributo informativo, tra l'altro, delle autorità di pubblica sicurezza, degli organismi di sicurezza e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Un'istruttoria così delicata e articolata richiede la massima accuratezza anche in ragione dell'accresciuta minaccia terroristica internazionale e dei preoccupanti fenomeni di contraffazione dei documenti dei Paesi d'origine prodotti dai richiedenti. Ne sono riprova il costante aumento del numero dei dinieghi, che nel primo semestre del 2018 hanno già raggiunto il 60 % del totale dello scorso anno e l'enorme mole di contenzioso (oltre 4500 ricorsi pendenti). Appare quindi opportuno garantire il corretto ed efficace svolgimento delle procedure anche a tutela dei richiedenti che hanno effettivamente titolo all'inserimento nella comunità nazionale. A tal fine da un lato si delinea espressamente l'articolata attività istruttoria sottesa all'esercizio dell'ampia discrezionalità amministrativa che caratterizza il procedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione, dall'altro si prevede un allungamento dei termini per la definizione dei procedimenti, non più adeguati alle mutate dimensioni e caratteristiche del fenomeno, tanto per la concessione della cittadinanza per naturalizzazione quanto per l'attribuzione della cittadinanza *iure matrimonii*, tenendo presente che, in quest'ultimo caso il decorso infruttuoso dei due anni attualmente previsti comporta la formazione di silenzio-assenso sulla richiesta di cittadinanza.

L'intervento normativo incide poi sul riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, che attualmente opera senza limiti di generazione, e che negli ultimi anni ha determinato un incremento esponenziale di domande. Con il presente decreto si limita la trasmissione della cittadinanza ai discendenti in linea retta di secondo grado che possono documentare lo *status civitatis* italiano del loro ascendente. In tal modo si allinea la normativa italiana a quella della maggioranza delle legislazioni europee, che prevedono limiti alla trasmissibilità *iure sanguinis* (ad es. Germania, Spagna, Finlandia, Portogallo), anche in considerazione della dimensione sovranazionale del riconoscimento della cittadinanza italiana che determina automaticamente l'acquisizione anche di quella europea. Contestualmente si provvede a colmare le lacune normative residue in applicazione del principio costituzionale di parità tra uomo e donna, cancellando il trattamento discriminatorio che aveva colpito le donne che

avevano perduto la cittadinanza avendo contratto matrimonio con un cittadino straniero, in virtù di disposizioni della legge n. 555/1912 censurate dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 87/1975 e n. 30/1983). Le disposizioni del presente decreto mirano infatti ad estendere gli effetti della pronuncia di incostituzionalità anche alle donne che l'hanno perduta in conseguenza del matrimonio contratto prima dell'entrata in vigore della Carta Costituzionale nonché ai figli nati prima di tale data.

Sempre in tema di cittadinanza, si introduce l'istituto della revoca della cittadinanza italiana concessa ai cittadini stranieri che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale, avendo riportato condanne per gravi reati commessi con finalità di terrorismo o eversione. L'intervento normativo che mira a consentirne l'allontanamento dal territorio nazionale, altrimenti precluso dall'acquisizione dello status di cittadino italiano, si rende necessario ed urgente nell'ambito delle politiche di prevenzione della minaccia terroristica anche connessa al fenomeno dei cc.dd. foreign fighters.

Infine, il decreto reca disposizioni in materia di spese di giustizia. In particolare si allinea la disciplina prevista per il processo civile a quella già in vigore per il processo penale escludendo che il difensore della parte ammessa al gratuito patrocinio abbia diritto all'anticipazione di spese ed onorari a carico dell'erario quando l'impugnazione è dichiarata improcedibile o inammissibile. Lo stesso principio (già in vigore per il processo penale) viene esteso alle spese per consulenze tecniche irrilevanti o superflue. Viene colmata in tal modo una lacuna nella disciplina normativa concernente le controversie civili nei casi in cui non si ritiene giustificabile il costo a carico della collettività.

**Il provvedimento si compone di 15 articoli suddivisi in cinque Capi.** I primi tre Capi sono dedicati rispettivamente alle norme in materia di immigrazione, a quelle in materia di protezione internazionale e alla cittadinanza. Il quarto Capo contiene le disposizioni in materia di spese di giustizia applicabili alle controversie civili. Il quinto Capo reca le disposizioni finanziarie e finali.

Si illustrano di seguito gli articoli del provvedimento.

**L'articolo 1** reca le disposizioni intese ad abrogare i riferimenti di carattere generale al permesso di soggiorno per motivi umanitari contenuti nel testo unico in materia di immigrazione di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (comma 1, lett. b), n. 1)). E' poi riscritta autonomamente la disciplina di quei permessi di soggiorno (per vittime di violenza domestica e di grave sfruttamento lavorativo) che oggi sono regolamentati con il rinvio alla disciplina del permesso per motivi umanitari, conservando in questi due casi le facoltà già riconosciute dalla disciplina vigente (comma 1, lettere f) e i)).

Sono infine tipizzate le ulteriori ipotesi meritevoli di eccezionale tutela per motivi di carattere umanitario con la previsione di speciali permessi di soggiorno.

Si tratta del permesso di soggiorno per cure mediche quando lo straniero versi in condizioni di salute di eccezionale gravità tali da non consentire di eseguire il provvedimento di espulsione senza arrecare un irreparabile pregiudizio alla sua salute. Il permesso è rilasciato per il tempo attestato mediante idonea certificazione sanitaria.



L'ipotesi è inserita tra i divieti di espulsione previsti dall'articolo 19, del citato testo unico in materia di immigrazione (comma 1, lettera g)).

La lettera h) del medesimo comma 1 prevede uno speciale permesso di soggiorno per lo straniero che dovrebbe fare ritorno in un Paese che versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità naturale che non gli consente il rientro in condizioni di sicurezza. In considerazione della natura dell'impedimento all'esecuzione dell'espulsione - calamità naturale eccezionale e contingente - il permesso di soggiorno in parola ha una durata di sei mesi e, pur consentendo lo svolgimento di attività lavorativa, non è prorogabile né convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La lettera q) del comma 1, prevede, con finalità premiale e di integrazione sociale, il rilascio di un permesso di soggiorno per lo straniero che compie atti di particolare valore civile, mutuando l'espressione dall'art. 3 della legge 2 gennaio 1958, n. 13, recante norme per la concessione di ricompense al valore civile.

Per esigenze di equa e uniforme valutazione degli atti compiuti, ed in considerazione della vasta eco a livello nazionale che tali episodi possono produrre, si è ritenuto di demandare al Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente per territorio, la potestà di autorizzare il rilascio del permesso di soggiorno per valore civile, fatte salve controindicazioni soggettive derivanti dalla sussistenza della pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, valutata ai sensi dell'articolo 5, comma 5 bis del testo unico in materia di immigrazione. Detto permesso di soggiorno, rilasciato dal Questore, ha durata biennale ed è convertibile in permesso per motivi di lavoro.

Le ulteriori disposizioni del comma 1 (lettere a) b), nn 2 e 3), c) d) l), m), n), o) e p) recano disposizioni di coordinamento con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari come istituto di carattere generale e adeguano la disciplina del testo unico in materia di immigrazione alle nuove ipotesi di permessi speciali, con particolare riguardo alla disciplina dell'accordo di integrazione, del reato di immigrazione illegale e del permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo.

Il comma 2 dell'articolo 1 elimina la possibilità per le Commissioni territoriali di valutare la sussistenza dei "*gravi motivi di carattere umanitario*", circoscrivendo l'attività delle Commissioni al riconoscimento della protezione internazionale. Si fa salvo, tuttavia, il potere-dovere delle Commissioni territoriali di valutare l'eventuale sussistenza dei presupposti del principio di *non refoulement*, in coerenza con il quadro ordinamentale vigente, che demanda alle citate Commissioni il compito di esaminare le singole situazioni dei richiedenti asilo, prendendo in considerazione ogni aspetto della posizione individuale del richiedente, e individuando i profili di rischio in cui il medesimo incorrerebbe in caso di esecuzione del provvedimento di espulsione.

Il comma 3 dell'articolo modifica l'articolo 3 del decreto- legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, sulla competenza delle sezioni giudiziarie specializzate in materia di protezione internazionale, anche in questo caso al fine di coordinare le relative disposizioni con l'abrogazione intervenuta al comma 1.

Il comma 4 abroga i riferimenti al permesso di soggiorno per motivi umanitari dal regolamento di attuazione del testo unico in materia di immigrazione di cui al d.P.R. n. 394/1999.

Il comma 5 sopprime ogni riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari dal regolamento di attuazione del d. lgs n. 25/2008 sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

I commi 6 e 7 prevedono una disciplina transitoria

In particolare, il comma 6 reca una disposizione transitoria relativa ai permessi di soggiorno per motivi umanitari in corso di validità al momento dell'entrata in vigore del decreto che alla scadenza potranno essere rinnovati, previo parere delle Commissioni competenti, purchè sussistano i presupposti previsti dalle nuove norme.

Il comma 7 contiene una disposizione transitoria relativa ai permessi di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuti dalle Commissioni ma non ancora rilasciati: saranno rilasciati alle condizioni previste dalla legge al momento in cui le relative decisioni sono state adottate, con le stesse caratteristiche, in termini di durata e convertibilità, del permesso per motivi umanitari. Alla scadenza tali permessi saranno rinnovati alle condizioni previste dal comma 6 per i permessi già rilasciati.

**L'articolo 2** mira a prolungare il periodo massimo di trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per i rimpatri dagli attuali 90 giorni fino a 180 giorni. La norma è necessaria in quanto le procedure finalizzate all'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio dello straniero richiedono mediamente cinque mesi per il loro completamento. La disposizione è in linea con l'articolo 15 della direttiva europea 2008/115/CE sui "rimpatri".

**L'articolo 3** prevede che, in attesa della definizione del procedimento di convalida del provvedimento di espulsione disposta con accompagnamento alla frontiera, lo straniero possa permanere in strutture idonee, diverse dai Centri di Permanenza per il Rimpatrio di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 286 del 1998, nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza, integrando, quindi, la vigente previsione che già prevede che il procedimento di convalida possa definirsi nel luogo in cui è stato adottato il provvedimento di allontanamento anche prima del trasferimento in uno dei centri disponibili.

La norma è in linea con la direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 in materia di rimpatri che non esclude che il trattenimento dei cittadini di Paesi terzi possa essere disposto in luoghi diversi da quelli all'uopo destinati, atteso che il considerando n. 17 e l'articolo 16 della citata Direttiva prevedono che il trattenimento debba avvenire "di norma" presso gli appositi centri di permanenza temporanea, non escludendo pertanto possibili luoghi idonei alternativi. La disposizione è analoga a quella di cui all'articolo 558, comma 4-bis, del codice di procedura penale, con riferimento all'ipotesi ivi prevista della convalida dell'arresto e giudizio direttissimo.

L'intervento normativo introduce, quindi, un'ulteriore misura di legittima temporanea permanenza in luoghi diversi dai Centri di Permanenza per il Rimpatrio, finalizzata a migliorare il sistema di rimpatrio nazionale, garantendo in ultima istanza una più efficiente gestione ed esecuzione delle operazioni di rimpatrio.



**L'articolo 4** reca una disposizione integrativa dell'articolo 13, comma 13 del testo unico in materia di immigrazione, finalizzata a specificare che il divieto di reingresso nei confronti dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione ha efficacia nell'intero spazio Schengen. La disposizione è complementare rispetto a quella di cui all'articolo 13, comma 14 bis, del medesimo testo unico, che prevede l'obbligo per le autorità di pubblica sicurezza di inserire e registrare il divieto di ingresso di cui al precedente comma 13 nel sistema di informazione Schengen, di cui alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, resa esecutiva con la legge 30 settembre 1993, n. 338.

**L'articolo 5** sostituisce il comma 1122 della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) che ha istituito fino a un massimo di 30 sportelli comunali che forniscono attività informative, di supporto e assistenza agli stranieri che intendono accedere ai programmi di rimpatrio volontario assistito, disponendo che la relativa copertura (di euro 500 mila per l'anno 2018 e di euro 1.500.000 per ciascuno degli anni 2019 e 2020) sia destinata al Fondo rimpatri istituito presso il Ministero dell'interno all'articolo 14-bis del testo unico in materia di immigrazione.

Infatti le attività di informazione e supporto ai migranti che intendono accedere ai rimpatri volontari e assistiti sono già svolte dalle organizzazioni internazionali della cui collaborazione si avvale il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, anche attraverso le progettazioni avviate sui fondi FAMI.

**L'articolo 6** reca varie disposizioni in materia di riconoscimento della protezione internazionale.

In particolare, le lettere a) e c) del comma unico dell'articolo ampliano il catalogo di reati che, in caso di condanna definitiva, costituiscono motivo di diniego o di revoca rispettivamente dello status di rifugiato e di quello di beneficiario di protezione sussidiaria, includendovi fattispecie delittuose che destano particolare allarme sociale come le fattispecie base dei reati di violenza sessuale e dei reati di produzione, traffico e detenzione ad uso non personale di stupefacenti, nonché di rapina ed estorsione, che, attualmente sono rilevanti solo nelle fattispecie aggravate. Sono inseriti altresì in tale catalogo di reati, quelli di violenza o minaccia a pubblico ufficiale, di resistenza a pubblico ufficiale, le lesioni personali gravi e gravissime, il reato di mutilazione degli organi genitali femminili nonché i reati di furto e furto in abitazione aggravati dal porto di armi o narcotici.

La lettera b) invece è volta a specificare, sulla scorta della interpretazione fornita in diverse pronunce dalla Corte di giustizia europea (v. in particolare CGUE C-285/12 del 30 gennaio 2014), la configurabilità di un danno grave che giustifica il riconoscimento della protezione sussidiaria, anche al di là delle formali classificazioni a livello internazionale di "conflitto armato interno", in relazione al livello di violenza indiscriminata e pervasiva che imperversa nel territorio di provenienza del richiedente, tale da far ritenere che un civile correrebbe un rischio effettivo di subire la detta minaccia per la sua sola presenza in quel territorio.

**L'articolo 7** reca due disposizioni in materia di cessazione dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria. In particolare, si specifica che il rientro del titolare dello status di rifugiato o del titolare di protezione sussidiaria nel Paese di origine è indice,

salvo la valutazione del caso concreto, della volontà del rifugiato di ristabilirsi in tale Paese o del mutamento delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento della protezione sussidiaria .

L'**articolo 8** reca disposizioni in materia di domanda reiterata e di domanda presentata alla frontiera.

In particolare, le disposizioni di cui alla lettera a) sono finalizzate a prevedere ulteriori deroghe al diritto di permanere nel territorio nazionale durante l'esame della domanda di protezione internazionale, qualora lo straniero presenti una prima domanda reiterata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale, nonché nel caso in cui manifesti la volontà di presentare una seconda domanda reiterata a seguito di una decisione definitiva che considera inammissibile una prima domanda reiterata o dopo una decisione definitiva che rigetta nel merito tale domanda.

Tale previsione appare in linea con la facoltà concessa dalla direttiva n. 2013/32/UE sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, che, all'articolo 9, prevede la possibilità per gli Stati membri di derogare al diritto di permanenza dello straniero nel territorio dello Stato durante l'esame della domanda di protezione internazionale nei casi di domanda reiterata ai sensi dell'articolo 41 della medesima direttiva. La norma è necessaria al fine di garantire l'efficacia delle procedure di rimpatrio che ad oggi vengono ostacolate dalla reiterazione di domande presentate al solo scopo di intralciare o vanificare le operazioni di allontanamento dello straniero dal territorio nazionale.

La disposizione di cui alla lettera b), numero 1), capoverso comma 1-bis, abbrevia da diciotto a cinque giorni i termini per l'adozione della decisione sulla domanda reiterata. È inoltre introdotta una procedura accelerata e di frontiera per chi presenta domanda di protezione alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera (lettera b), n. 1, commi 1-ter e 1-quater)). In tal caso si presume che la domanda sia stata presentata al solo scopo di impedire o ritardare un provvedimento di allontanamento. In tali casi, la domanda sarà esaminata con una procedura di frontiera. A tal fine, un successivo decreto del Ministro dell'interno individuerà le frontiere presso cui potrà essere svolta tale procedura e potrà istituire allo scopo fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali.

La previsione è in linea con la citata direttiva n. 2013/32/UE che, all'articolo 31, paragrafo 8, lettera g), prevede in questo caso la possibilità per gli Stati membri di prevedere una procedura accelerata e svolta in frontiera.

Le disposizioni di cui ai numeri 2) e 3) della lettera b) abrogano le previsioni relative alle domande reiterate nonché alle domande presentate dopo che il richiedente è stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera contenute nelle lettere b) e c) del comma 2 del vigente articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Tali ipotesi sono infatti ricomprese ora ricompresa nei nuovi commi 1-bis e 1-ter del medesimo articolo.



La lettera c) abroga la previsione che concede tre giorni al richiedente per presentare osservazioni sulla valutazione di inammissibilità della domanda reiterata prima che la Commissione adotti la decisione.

La lettera d) prevede che la domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale si presume presentata allo scopo di impedire l'esecuzione di tale provvedimento e pertanto non è esaminata conformemente alla previsione di cui all'articolo 41, par. 1, lettera a) della direttiva 2013/32/UE.

La lettera e) esclude l'effetto sospensivo del ricorso giurisdizionale avverso la decisione di inammissibilità di una domanda reiterata. Attualmente tale effetto è prodotto solo dalla seconda reiterazione.

**L'articolo 9** prevede per i richiedenti che, hanno in corso un procedimento penale per uno dei reati che in caso di condanna definitiva comporterebbero diniego della protezione internazionale, la sospensione dell'esame della domanda di protezione e l'obbligo di lasciare il territorio nazionale. Entro dodici mesi dalla sentenza definitiva di assoluzione, il richiedente potrà chiedere la riapertura del procedimento sospeso. Trascorso tale termine, senza richiesta di riapertura, la Commissione competente dichiara l'estinzione del procedimento.

**L'articolo 10** prevede, al comma 1, che l'Unità Dublin, deputata ad individuare lo Stato Ue competente all'esame delle domande di protezione, attualmente operante presso il Ministero dell'interno solo a livello centrale operi anche presso alcune prefetture individuate con decreto del Ministro dell'interno.

Il comma 2 integra le disposizioni del decreto-legge n. 46/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, sulla competenza delle sezioni specializzate con riferimento alle istituende articolazioni territoriali dell'Unità Dublin.

**L'articolo 11** reca al comma 1, disposizioni intese a riservare l'accoglienza nel Sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge n. 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39/1990 ai titolari di protezione internazionale ed ai minori stranieri non accompagnati

Conseguentemente, sono apportate tutte le occorrenti modifiche di coordinamento al decreto legislativo n. 142/2015 (comma 2), in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che sarà prestata esclusivamente nei centri a ciò deputati ed al decreto legislativo n. 25/2008 in materia di procedure per il riconoscimento della protezione (comma 3).

Il comma 4 dell'articolo 11 reca una disposizione transitoria.

**L'articolo 12** prevede che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento. L'esclusione dall'iscrizione all'anagrafe non pregiudica l'accesso ai servizi riconosciuti dalla legislazione vigente ai richiedenti asilo (iscrizione al servizio sanitario, accesso al lavoro, iscrizione scolastica dei figli, misure di accoglienza) che si fondano sulla titolarità del permesso di soggiorno.

L'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente.

**L'articolo 13** reca varie disposizioni in materia di cittadinanza.

In particolare, le disposizioni di cui al comma 1, lett. a) e al comma 3, riconoscono il possesso ininterrotto della cittadinanza italiana alla donna che abbia perso il nostro *status civitatis* per aver contratto matrimonio con un cittadino straniero prima della data di entrata in vigore della Carta Costituzionale e al figlio della stessa - con limitazione al secondo grado in linea retta della discendenza, e disciplinano i relativi procedimenti amministrativi, rimessi alla competenza degli ufficiali di stato civile in Italia e all'estero, fissandone i termini di conclusione in 48 mesi. La necessità della previsione nasce dalla dichiarazione di incostituzionalità delle previsioni della legge n. 555/1912 che prevedevano la perdita della cittadinanza per la donna che contraeva matrimonio con un cittadino straniero. Tuttavia gli effetti della incostituzionalità non retroagiscono al periodo antecedente l'entrata in vigore della Costituzione, benché il diritto sia comunque riconosciuto in via giudiziaria (v. Cass. Sez. unite n. 4466/2009). Colmare la lacuna normativa mira pertanto ad eliminare ogni residua ipotesi di discriminazione nei confronti delle donne che avevano perso la cittadinanza e dei loro discendenti nonché ad evitare il contenzioso inteso all'accertamento del diritto in via giudiziaria.

La previsione di cui al comma 3 intende anche limitare in generale il riconoscimento della cittadinanza ai discendenti degli italiani all'estero alla seconda generazione.

Le disposizioni di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo individuano i requisiti necessari al conferimento della cittadinanza per naturalizzazione, oltre quello della residenza. Le disposizioni di cui alle lettere b) e d) prolungano da 24 a 48 mesi il termine per la conclusione dei procedimenti sia di concessione della cittadinanza per residenza sia di quelli di attribuzione per matrimonio.

Le disposizioni di cui al comma 1, lettera d) e al comma 3, capoverso 2-bis, stabiliscono che le nuove disposizioni si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

La lettera e) dell'articolo 14 introduce l'istituto della revoca della cittadinanza per gli stranieri o apoliti che abbiano riportato condanne di primo grado, confermate in appello, per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché per i reati di assistenza ad appartenenti ad associazioni sovversive e con finalità di terrorismo e di sottrazione di beni sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (articoli 270-ter e 270-quinquies.2, c.p.). La revoca viene adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno.

La proposta di modifica si pone in linea con il vigente quadro normativo nazionale. Infatti, nell'ambito del procedimento di concessione dello *status civitatis*, la valutazione della condotta del richiedente è elemento determinante per accertare l'effettiva integrazione dello straniero nel tessuto sociale e civile dello Stato cui ambisce di appartenere e del quale condivide i principi fondanti dell'ordinamento. A tale proposito, l'articolo 6 della vigente legge n. 91 del 1992 prevede che è di ostacolo



alla concessione della cittadinanza la commissione di gravi reati e la sussistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.

Al riguardo, va ricordato che il Consiglio di Stato, con sentenza 24 marzo 2014, n. 1404, ha ritenuto legittimo il diniego della cittadinanza italiana in considerazione dei rapporti dello straniero con movimenti e organizzazioni che per posizioni estremistiche sono potenzialmente offensivi della sicurezza della Repubblica

Appare ragionevole che le medesime valutazioni che portano al diniego della concessione della cittadinanza siano poste a fondamento della previsione della revoca del predetto status nei confronti dello straniero che si sia rivelato pericoloso per la sicurezza dello Stato per aver compiuto atti terroristici.

Del resto, anche nel quadro giuridico internazionale non si rileva alcuna norma che privi gli Stati nazionali della competenza a decidere in merito ai criteri di appartenenza alla comunità nazionale, ferma restando la necessità di garantire un adeguato bilanciamento tra gli interessi dello Stato e quelli dell'individuo. Tale principio, secondo il quale rientra nelle attribuzioni degli Stati nazionali il potere di determinare i criteri di acquisizione e conservazione dello status civitatis, appare dispiegare i propri effetti anche nei confronti dell'apolide. In relazione a tale ipotesi, infatti, viene all'attenzione la previsione contenuta nell'art. 8, comma terzo, della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia fatta a New York il 30 agosto 1961, in virtù del quale lo Stato aderente *"mantiene il diritto di privare una persona della sua cittadinanza"* al ricorrere di specifici presupposti e ove al momento della firma, della ratifica o dell'adesione sia stata manifestata l'intenzione di conservare tale diritto". Con la legge 29 settembre 2015, n. 162, di ratifica della citata Convenzione, lo Stato italiano, all'articolo 2, si è avvalso della citata facoltà. Tra i motivi che consentono l'esercizio di tale facoltà è espressamente elencata l'ipotesi del grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato, fattispecie che può certamente ritenersi integrata da condotte di stampo terroristico, che ledono nel profondo quel principio di lealtà che lega un cittadino al proprio Stato di appartenenza.

La revoca non opera nei più ampi casi di preclusione all'acquisto della cittadinanza previsti dal citato art. 6 della legge n. 91/1992, ma si fonda sul presupposto della condanna in primo grado, confermata in appello, per delitti commessi con finalità di terrorismo. In tal modo sono soddisfatte le sopra citate esigenze di ragionevolezza e proporzionalità della previsione sanzionatoria rispetto alla effettività e alla gravità della violazione degli interessi dello Stato determinata dall'illecito individuale.

**L'articolo 14** reca disposizioni in materia di giustizia

La disposizione mira a colmare una lacuna normativa, allineando la disciplina prevista per il processo civile a quella dettata per il processo penale dall'art. 106 del d.P.R. n.115/2002 recante il testo unico in materia di spese di giustizia..

In particolare, il comma 1 responsabilizza il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, escludendo che questi abbia diritto all'anticipazione prevista dall'art. 131, comma 4, lettera a), del citato testo unico nei casi in cui l'impugnazione -proposta o coltivata- sia dichiarata improcedibile o inammissibile. In tali casi, si ritiene non giustificato un costo a carico della collettività, poiché una valutazione ponderata delle ragioni dell'impugnazione o una maggiore attenzione nella

redazione del reclamo, dell'appello o del ricorso per cassazione, avrebbero dovuto sconsigliare la proposizione del gravame. La previsione completa sia la disciplina già dettata dall'art. 120 del citato testo unico che, secondo l'interpretazione più attenta alla salvaguardia del diritto di difesa, impone, per i giudizi impugnatori, di rinnovare il provvedimento di ammissione al beneficio in deroga all'art. 75 del medesimo testo unico, sia la disciplina della revoca prevista dal successivo art. 136 per i casi in cui l'ammissione sia stata pronunciata in difetto dei suoi presupposti o in presenza di mala fede o colpa grave della parte.

Il comma 2 estende al processo civile una disposizione vigente per il processo penale, coerentemente con il principio stabilito dall'art. 92 c.p.c., che consente al giudice di escludere la parte vittoriosa dalla ripetizione delle spese superflue.

**L'articolo 15** reca le disposizioni finanziarie