



# *Ministero della Giustizia*

## *Ufficio Legislativo*

**Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi**

### **RICHIESTA DI ESENZIONE DALLA RELAZIONE AIR**

Si richiede, ai sensi dell'articolo 7 co. 1 del d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169, l'esenzione dall'obbligo di redazione della relazione AIR con riferimento allo schema di decreto-legge recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare" per le seguenti disposizioni di competenza della scrivente amministrazione: **Art. 8 (Disposizioni penali)**, in relazione al ridotto impatto dell'intervento in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate:

- a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari;
- b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento;
- c) risorse pubbliche impiegate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio;
- d) impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.

A tal fine, si rappresenta quanto segue:

- a) **Costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari**

Le disposizioni in esame non prevedono costi di adeguamento se non di modestissimo rilievo. Il provvedimento normativo mira a rendere più efficace la risposta

dell'ordinamento a tutela delle vittime dell'immigrazione clandestina, perseguita potenziando gli strumenti di contrasto al fenomeno della gestione, dello sfruttamento e del traffico di esseri umani.

Peraltro, con riferimento alla norma di stretta competenza della scrivente amministrazione (articolo 8), si specifica che il legislatore si è limitato a novellare:

- a) il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (prevedendo un aumento di pena per le ipotesi di reato di cui all'art. 12, commi 1 e 3, ed introducendo la nuova fattispecie di reato di cui all'art. 12-bis, accompagnata da una contestuale modifica normativa in tema di giurisdizione volta a consentire la possibilità di perseguire penalmente le condotte illecite di favoreggiamento dell'ingresso illegale in territorio nazionale, anche qualora l'evento morte o lesioni da esse scaturenti si sia verificato al di fuori del territorio dello Stato italiano);
- b) la legge 26 luglio 1975, n. 354 (limitandosi a dettare una disposizione di coordinamento: in ragione dell'introduzione della nuova fattispecie di reato di cui all'articolo 12-bis del d.lgs. 286/1998, si è reso infatti necessario allineare la disciplina recata dall'articolo 4-bis in materia di divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti estendendola alla nuova fattispecie introdotta);
- c) il codice di procedura penale, con riferimento ai soli articoli 51 comma 3 bis e 407 (anche in questo caso l'intervento appare essere dettato da esigenze di coordinamento normativo che conseguono alla configurazione, quale autonoma fattispecie di reato, dell'articolo 12-bis del d.lgs. 286/1998).

In considerazione delle caratteristiche dell'intervento, di natura ordinamentale e procedurale, può ragionevolmente escludersi che il provvedimento comporti costi di adeguamento in capo ai destinatari.

Ai relativi adempimenti l'amministrazione interessata provvederà infatti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

#### **b) Numero esiguo dei destinatari dell'intervento**

In merito al numero dei destinatari dell'intervento normativo, si premette che essi vanno identificati, oltre che nei soggetti istituzionali tenuti all'applicazione delle norme in questione (magistrati, appartenenti alle forze dell'ordine, Procure della Repubblica), nelle persone a vario titolo coinvolte in procedimenti penali relativi ai

reati di cui all'articolo 12 commi 1 e 3 o che potranno essere eventualmente coinvolte nell'applicazione della nuova fattispecie incriminatoria prevista dall' articolo 12-bis. Ovviamente appare arduo compiere una stima concreta delle persone fisiche che potranno essere interessate dall'applicazione delle novità introdotte poiché imputate delle fattispecie di reato considerate, ma si tratta di un numero indubbiamente esiguo.

Più nel dettaglio, con riferimento agli aumenti di pena introdotti dall'articolo 8 comma 1 a valere sulle fattispecie di cui all'articolo 12, comma 1 e comma 3, del d.lgs. 286/1998, il limitato potenziale impatto della norma può essere desunto dalla circostanza che, nel vigore dell'attuale disciplina, nel corso dell'ultimo biennio, presso gli uffici requirenti sono stati appena 531 (nell'anno 2021) e 564 (nell'anno 2022) i procedimenti iscritti rispetto ai quali è stata esercitata l'azione penale.

**Tav. 1 - Uffici requirenti. Registro Noti. Procedimenti iscritti e definiti con richiesta di archiviazione e con inizio dell'azione penale - Anni 2021-2022**

REATI	Anno 2021			Anno 2022		
	Iscritti	Definiti		Iscritti	Definiti	
		con richiesta di archiviazione	con inizio azione penale		con richiesta di archiviazione	con inizio azione penale
<b>Favoreggiamento immigrazione clandestina - Disposizioni contro le immigrazioni clandestine (art.12 D.lgs. 286/1998)</b>	1.077	337	531	1.103	353	564
<i>di cui: art. 12 co. 3 D.lgs. 286/1998</i>	355	82	328	388	86	279
<b>Ministero della giustizia - DDSC - DGSTAT</b>						

Peraltro, gli aumenti di pena previsti andranno presumibilmente ad incidere su un numero di casi ancor più limitato, considerato il trend storico delle condanne relative agli ultimi due anni per cui si dispone di dati consolidati (2020 e 2021)

**Tab.2 - Modalità di definizione - Tribunali ordinari sezioni gip/gup - dei procedimenti penali contenenti il reato di cui all'art.12 del D.Lgs. 286/1998. Anni 2020-2021**

Anno di definizione	Sentenze							Decreti					Definiti pronunce	Definiti altre modi	Totale definiti
	Condanne	Patteggiame.	Absoluzioni	Non doversi procedere per prescrizione	Non doversi procedere diverso da prescrizione	Altre sentenze	totale sentenze	Decreti penali di condanna esecutivi	Decreti di archiviazione per prescrizione	Decreti di archiviazione diversi da prescrizione	Decreti che dispongono il giudizio	totale decreti			
Anno 2020	75	68	10	36	22	9	209	6	110	654	179	955	16	28	1.388
Anno 2021	86	94	16	19	42	6	263	1	63	500	287	851	19	28	1.388

Fonte: Ministero della Giustizia - DDSC - DGSTAT

**Tab.3 - Modalità di definizione - Tribunali ordinari sezioni dibattimento - dei procedimenti penali contenenti il reato di cui all'art.12 del D.Lgs. 286/1998. Anni 2020-2021**

Anno di definizione	Sentenze							Definiti pronunce	Totale definiti
	Condanna	Patteggiame.	Absoluzioni	Non doversi procedere per prescrizione	Non doversi procedere diverso da prescrizione	Altre sentenze	totale sentenze		
Anno 2020	98	40	120	71	18	7	354	24	378
Anno 2021	92	58	118	121	15	9	413	39	452

Fonte: Ministero della Giustizia - DDSC - DGSTAT

Nell'anno 2020, il totale complessivo delle pronunce di accertamento della responsabilità penale rese nell'ambito dei procedimenti per i reati di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 286/1998 (decreti penali di condanna e sentenze gip/gup e dibattimentali di condanna ovvero di patteggiamento) è stato di 287, mentre nell'anno 2021 è stato di 333.

Con riferimento invece ai procedimenti per i reati di cui all'articolo 12 comma 3 del D.Lgs. 286/1998 (sentenze gip/gup e dibattimentali di condanna ovvero di patteggiamento), nell'anno 2020 il totale complessivo delle pronunce emesse è stato di 154, mentre nell'anno 2021 è stato di 167.

**Tab.4 - Modalità di definizione - Tribunali ordinari sezioni gip/gup - dei procedimenti penali contenenti il reato di cui all'art.12 co. 3 del D.Lgs. 286/1998. Anni 2020-2021**

Anno di definizione	Sentenze							Decreti					Definizione pronunce	Definiti in altro modo	Totale definiti
	Condanne	Pattugliam.	Absoluzioni	Non doveri procedere per prescrizione	Non doveri procedere diverse da prescrizione	Altre sentenze	totale sentenze	Decreti penali di condanna	Decreti di archiviaz. per prescrizione	Decreti di archiviaz. diversi da prescrizione	Decreti che dispongono il giudizio	totale decreti			
Anno 2020	61	30	5	2	6	9	121	-	34	140	75	257	20	13	488
Anno 2021	65	28	6	4	13	2	145	-	12	157	81	238	11	8	395

(a) I dati potrebbero risultare sottovalutati a causa di un'eventuale incompleta registrazione, nei registri informatici, degli effettivi provvedimenti normativi concessi.  
Fonte: Ministero della Giustizia - DDSC - DGSTAT

**Tab.5 - Modalità di definizione - Tribunali ordinari sezioni dibattimento - dei procedimenti penali contenenti il reato di cui all'art.12 co. 3 del D.Lgs. 286/1998. Anni 2020-2021**

Anno di definizione	Sentenze							Definizione pronunce	Totale definiti
	Condanne	Pattugliam.	Absoluzioni	Non doveri procedere per prescrizione	Non doveri procedere diverse da prescrizione	Altre sentenze	totale sentenze		
Anno 2020	46	9	38	12	7	3	115	11	126
Anno 2021	35	17	25	14	3	5	99	22	121

(a) I dati potrebbero risultare sottovalutati a causa di un'eventuale incompleta registrazione, nei registri informatici, degli effettivi provvedimenti normativi concessi.  
Fonte: Ministero della Giustizia - DDSC - DGSTAT

I numeri riportati, peraltro, devono essere letti ancora di più "al ribasso" in considerazione del fatto che l'estrazione statistica relativa all'articolo 12 ricomprende anche i dati relativi al comma 3, successivamente riportati nelle tabelle 4 e 5.

Conseguentemente, considerati gli esigui numeri (poche centinaia) delle condanne comminate per i delitti presupposti in materia di immigrazione clandestina, è fisiologico concludere che il campo di applicazione della nuova fattispecie di "Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina" sarà circoscritto a poche decine di casi, che, per definizione, costituiscono un sottoinsieme.

La fattispecie definita dal nuovo articolo 12-bis, infatti, condivide con l'articolo 12, comma 1 e comma 3 del medesimo testo di legge la descrizione della condotta attiva del reato (consistente nella promozione, direzione, organizzazione, finanziamento o effettuazione del trasporto di stranieri ovvero nel compimento di qualsiasi altro atto diretto a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato) e la descrizione delle modalità di esecuzione dell'azione criminosa (che deve aver comportato

l'esposizione a pericolo di vita o la sottoposizione a trattamento inumano o degradante degli stranieri illegalmente trasportati).

Rispetto alle fattispecie richiamate si qualifica, in ciò da esse differenziandosi, per l'evento "morte" o "lesioni" di una o più persone cagionato in conseguenza dell'integrazione delle descritte condotte delittuose.

Pertanto, il campo di applicazione della citata disposizione non potrà che riguardare un numero limitatissimo di casi, inferiori, o comunque giammai maggiore, ai numeri riportati con riferimento all'articolo 12, commi 1 e 3 del D.Lgs. 286/1998.

**c) Risorse pubbliche impiegate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio**

L'intervento normativo consiste in norme di natura prettamente ordinamentale e procedurale che, in quanto tali, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Tutte le previsioni di cui all'articolato in commento, connotandosi per l'essere di carattere prettamente ordinamentale-precettivo e procedurale, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

**d) Impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.**

Le disposizioni sopra esaminate non impattano per loro intrinseca natura sugli assetti concorrenziali del mercato e non presentano aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

L'obiettivo perseguito dal presente disegno di legge è volto ad elevare la qualità e l'efficacia dello strumento sanzionatorio penale a fronte di fattispecie di reato di particolare gravità sociale.

Nella prospettiva sopra evidenziata, l'esistenza di disposizioni, come quelle dettate dall'intervento normativo, garantiscono un elevato livello di certezza del diritto e di protezione degli interessi delle persone offese dal reato.

In via indiretta si può con ragionevole certezza ritenere che una gestione ordinata dei flussi migratori e delle politiche di accoglienza consentirà in prospettiva di evitare che le dinamiche concorrenziali di mercato rischino di essere inquinate dal fattore "lavoro sommerso", cui sembrano essere inevitabilmente destinati gli

immigrati irregolari atteso il divieto gravante sui datori di lavoro di impiegare cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, di cui alla Direttiva 2009/52/CE, recepita dal nostro ordinamento con D.Lgs. 109/2012.

Roma 23 MAR. 2023

Il Capo dell'Ufficio Legislativo  
Antonio Mura



VISTO  
Roma,

Il Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

