



PRIME NOTE SU SCHEMA DI DECRETO-LEGGE RECANTE: “DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E IMMIGRAZIONE, SICUREZZA PUBBLICA, NONCHE’ MISURE PER LA FUNZIONALITA’ DEL MINISTERO DELL’INTERNO E L’ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELL’AGENZIA NAZIONALE PER L’AMMINISTRAZIONE E LA GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA’ ORGANIZZATA”

IMMIGRAZIONE e CITTADINANZA

Il Consiglio dei Ministri ha comunicato di aver licenziato nella giornata di lunedì scorso un testo di Decreto Legge molto articolato che interessa diversi temi quali la protezione internazionale dei migranti, il riconoscimento della cittadinanza italiana, la pubblica sicurezza e la gestione dei beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata.

Lo schema di Decreto Legge non è al momento disponibile poiché risulterebbe non ancora inviato al Quirinale e pertanto le osservazioni sono riferite alle bozze circolate del testo d'ingresso nella riunione del Consiglio dei Ministri.

Quello oggi a nostra disposizione non è quindi un testo definito e perciò non possiamo che limitarci ad una valutazione di massima sui principali nodi del testo normativo considerata inoltre la possibilità di modifica nella fase di conversione in legge.

Da una prima valutazione di carattere generale, almeno per quanto attiene l’argomento dell’immigrazione, molti temi affrontati erano già stati oggetto di intervento da parte del precedente Governo (D.L 13/2017 convertito il L. 46/2017); questa riforma si inserisce dunque in un solco già tracciato, restringendo ancora di più le garanzie e i diritti riconosciuti ai migranti e ai richiedenti protezione internazionale, ma inserendo *ex novo* istituti e procedure ulteriormente restrittive e repressive, di assoluta rilevanza sociale e di dubbia costituzionalità.

Quanto segue, quindi, vale quale semplice, prima, valutazione di massima.

*

Come ampiamente già evidenziato nei diversi commenti il punto centrale di questo Decreto è l'eliminazione per legge del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

A fronte di questa abrogazione, sulla base di una presunta razionalizzazione dei motivi umanitari, verrebbero introdotte sei tipizzazioni per il rilascio del permesso di soggiorno definite straordinarie e previste per i casi (1) di grave sfruttamento lavorativo, (2) motivi di salute, (3) vittima di violenza domestica, (4) calamità naturale nel paese di origine, (5) cure mediche e (6) atti di particolare valore civile.

Si deve però osservare che tutte le tipologie di permesso di soggiorno frutto di questa presunta ottimizzazione normativa erano già note perché contenute nella legge oggi vigente o perché frutto di elaborazione giurisprudenziale. Certamente la versione offerta di queste sei ipotesi dal nuovo testo normativo limita ulteriormente le prerogative di queste tipologie di permesso di soggiorno (per fare un solo esempio, i permessi di soggiorno motivati da calamità naturali erano rinnovabili e convertibili in permesso per lavoro, caratteristiche queste non previste dal Decreto in questione).

Con l'istituzione del permesso di soggiorno per grave sfruttamento lavorativo, potrà essere rafforzata anche l'azione contro il lavoro irregolare così da dare effettività e quotidiana pratica alla tutela che si deve riconoscere a qualsiasi lavoratore non in regola con il titolo di soggiorno che si vede privare dei suoi diritti minimi in ragione della sua posizione di debolezza nel mercato del lavoro.

Va da sé che l'abrogazione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari *tout court* lascerà, o riporterà nella irregolarità, moltissimi stranieri che fino ad oggi erano in possesso del titolo di soggiorno e impedirà alla quasi totalità dei migranti di ottenere effettiva protezione.

In questo non può che emergere l'inazione che caratterizza da anni il Governo sulla programmazione dei flussi d'ingresso. Dal 2011 non vengono previste quote per il lavoro subordinato non stagionale e le quote indicate nei decreti emanati riguardano le sole conversioni di permessi in soggiorno e quelle relative ai ricongiungimenti familiari. Questa totale assenza di programmazione può avere determinato una pressione verso la richiesta di permesso di soggiorno per motivi umanitari utilizzata strumentalmente dal Governo per giustificare un intervento di carattere restrittivo con l'abolizione di tale tipologia.

I dati statistici, infatti, ci dicono che raramente un migrante riesce a salvaguardare i

propri documenti identificativi e, ancora di più, le eventuali prove di una persecuzione personale per i motivi che consentono di ottenere protezione internazionale o sussidiaria: queste persone che si presentano sul Territorio dopo essere fuggite dal loro paese, attraversato il deserto, sopravvissuti alle tragiche condizioni subite in Libia e infine evitato l'annegamento nel Mediterraneo, saranno da oggi rinchiusi nei Centri per i Rimpatri fino a 180 giorni, e ciò senza nessun giudizio pregresso di pericolosità sociale ma solo per procedere alla loro identificazione, evidentemente collaborando proprio con le forze di polizia di quegli stati dai quali chi fugge cerca protezione.

Sempre per 6 mesi potranno essere trattenuti nei Centri per i Rimpatri gli stranieri in attesa di esecuzione dell'espulsione (oggi il termine è di 90 giorni); è inoltre prevista la possibilità di trattenimento alternativo in locali definiti idonei presso gli uffici di frontiera.

Si ricorda che le condizioni drammatiche e inumane riscontrate in diversi CPT e i CIE prima e nei CPR oggi dipendono, per persone private della propria libertà, anche dalle difficoltà che derivano proprio dall'aggregazione in centri di grandi dimensioni.

L'istituzionalizzazione di non meglio definiti luoghi "idonei", che in prima battuta saranno le camere di sicurezza delle questura e dei commissariati, in realtà destinate a trattenere per brevissimi periodi coloro che, arrestati, sono in attesa del processo per direttissima, rischierà di aggravare tale condizione.

Lo schema di Decreto amplia poi il novero dei reati per i quali si prevede l'automatica revoca della protezione internazionale, con conseguente immediato ingresso nella zona grigia dell'irregolarità, prodromo della esecuzione dell'espulsione.

Il titolare di permesso di soggiorno per asilo politico, quindi con una certificata condizione di concreto, attuale e reale rischio per la propria vita in caso di rientro nel paese di origine, sarà destinato al rimpatrio.

Non si vuole nascondere che il novero dei reati prevede ipotesi assai gravi ma occorre sempre porsi nell'ottica dei riflessi che si producono con la cancellazione della protezione internazionale.

Offensivo di ogni buon senso la sospensione e il rimpatrio immediato per i migranti richiedenti protezione che vengono solo denunciati per uno dei reati previsti con il riavvio dell'iter solo a conclusione del procedimento penale.

Senza nessun accertamento di polizia, in palese violazione di qualsiasi regola giuridica

degnata di un paese civile, il rischio è che anche la più strampalata delle false denunce per fatti assolutamente privi di pericolosità sociale, comporterà la sospensione della protezione e l'allontanamento dal Territorio Nazionale di persone che hanno visto certificata la loro grave persecuzione in patria.

E non soltanto sarà assai facile perdere per modesti accidenti di vita il diritto al permesso di soggiorno per protezione internazionale ma sarà ancor più difficile presentare, con sufficienti margini di successo, la stessa domanda di asilo. Infatti, in estrema sintesi, ogni domanda che non verrà presentata nelle giuste forme e comunque immediatamente dopo l'ingresso in Italia (ricordiamoci sempre le condizioni di vita e il recente passato di chi approda sulle coste italiane) verrà considerata come strumentale, con forti limitazioni alla libertà personale in attesa della definizione del procedimento e sostanziale impossibilità di vedere accolta l'istanza di protezione.

Ma anche la migliore presentazione di una completa e documentata domanda di protezione internazionale non consentirà però allo straniero di trovare facile agio.

Il sistema SPRAR verrà sostanzialmente superato e rivolto solo ai titolari di protezione e ai minori stranieri non accompagnati e privato di consistenti risorse, e i pochi fondi che verranno mantenuti per l'accoglienza saranno indirizzati esclusivamente ai CAS; di fatto un breve percorso di tutela e integrazione sarà concesso solo una volta ottenuto il riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, quindi dopo molti mesi dall'ingresso in Italia.

Per le risorse così accantonate se ne ipotizza l'utilizzo per favorire l'allontanamento degli stranieri dal Territorio.

Inoltre al richiedente asilo sarà impedita l'iscrizione all'anagrafe, con il rischio di restrizione all'accesso di molti servizi forniti dagli enti locali.

Lo schema di Decreto interviene anche sull'istituto della cittadinanza.

L'aggravamento burocratico delle procedure e l'allungamento dei termini per la definizione del procedimento faranno sì che, in media, uno straniero richiedente la cittadinanza, con un lavoro e una residenza stabile e l'assenza di ogni pregiudizio, vedrà riconosciuto il suo diritto ben dopo i 15 anni dal suo ingresso in Italia.

Si prevede inoltre la possibilità di revocare la cittadinanza per coloro che abbiano riportato condanne per delitti commessi per finalità di terrorismo. Al di là del giudizio di merito per un reato così grave occorre porsi nell'ottica di come è garantito e attuato il

principio di eguaglianza.

Coerente con il disegno giuridico così tratteggiato la sostanziale abrogazione del gratuito patrocinio nelle cause giudiziali che afferiscono il diritto alla permanenza in Italia degli stranieri (dall'asilo politico, al diritto al ricongiungimento familiare, etc...), con impossibilità per chiunque non posseda importanti disponibilità finanziarie, nell'ordine spesso di migliaia di euro, di vedersi difendere in modo adeguato avanti alle sezioni dei giudici specializzati sulle materie dell'immigrazione.

Occorre ora aspettare il testo definitivo con gli eventuali interventi del Quirinale (evidenziati nelle dichiarazioni dello stesso proponente e del Presidente del Consiglio) e seguire l'iter parlamentare di conversione in legge.

Il testo così come oggi disponibile è profondamente contrario a qualsiasi norma di civiltà giuridica e al principio di eguaglianza sostanziale che deve reggere ogni ordinamento democratico.

CODICE ANTIMAFIA

Le disposizioni in esame, introducono alcune modifiche all'art. 48 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 ed, in particolare:

al comma 3, corregge un refuso contenuto nella disciplina in vigore, prodottosi nel corso dell'iter parlamentare della L. 161/2017, a causa di un insufficiente coordinamento delle varie proposte di legge da cui la riforma è scaturita: infatti, in una prima fase dell'iter la vigilanza sull'Agenzia veniva attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri, con conseguente modifica di tutti i richiami all'autorità di vigilanza; nella versione definitiva, ripristinata la vigilanza in capo al Ministro dell'interno, è stata omessa, verosimilmente per una svista, la modifica del comma indicato, che contempla un'autorizzazione all'utilizzo da parte dell'Agenzia per finalità economiche dei beni immobili confiscati mantenuti al patrimonio dello Stato. Di fatto, allo stato attuale, l'attribuzione di tale competenza al Presidente del Consiglio dei Ministri appare singolare e incoerente dal punto di vista sistematico.

La disposizione di cui al comma 3, sub 2) estende alle città metropolitane il novero degli enti territoriali cui possono essere trasferiti i beni immobili confiscati, con la precisazione che essi confluiscono nel relativo patrimonio 'indisponibile', con ciò rendendo esplicito il vincolo che ne preclude il distoglimento dal fine pubblico assegnato.

La disposizione di cui comma 3, sub 3) supera l'attuale automaticità del trasferimento al

Comune dei beni nel caso di confisca conseguente al reato di cui all'articolo 74 del Testo unico in materia di stupefacenti (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) per la loro destinazione a centri di cura e recupero di tossicodipendenti ovvero a centri e case di lavoro per i riabilitati. La modifica tiene conto della circostanza che non tutti i beni confiscati per tale reato possono prestarsi a tali usi e che gli enti coinvolti potrebbero comunque non essere in grado di utilizzarli. L'emendamento subordina, perciò, in primo luogo, il trasferimento ai Comuni ad una loro richiesta che, se avanzata, prevale su manifestazioni d'interesse formulate per altre finalità ed introduce la possibilità di una richiesta, ai medesimi scopi, anche da parte delle Regioni. D'altra parte, la riformulazione armonizza la disposizione con l'art. 129 T.U. Stupefacenti che prevede la possibilità di utilizzo degli immobili confiscati, per i fini anzidetti, anche da parte di pubbliche Amministrazioni diverse dai Comuni.

La disposizione di cui al comma 4 mira ad incentivare l'efficacia e l'efficienza dell'azione dell'Agenzia attraverso la disponibilità di risorse aggiuntive a favore del personale; a questo scopo è previsto un incremento dei fondi per la contrattazione integrativa grazie ad una quota non superiore al 30% dei proventi, e comunque non oltre il 15% del trattamento accessorio in godimento al predetto personale, definita con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze su proposta dell'Agenzia, derivante dall'utilizzo dei beni immobili confiscati utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche.

La lettera c) inserisce un comma aggiuntivo all'articolo 48, riconoscendo la possibilità per gli enti territoriali di richiedere gli immobili confiscati anche allo scopo di incrementare l'offerta sul loro territorio di alloggi da assegnare in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e/o sociale; ciò anche in considerazione delle periodiche cartolarizzazioni che investono tale tipologia di immobili ed al fine di evitare che i beni confiscati destinati per tale finalità possano essere alienati a privati, restando fermi i vincoli connessi alla qualificazione di tali immobili come beni del patrimonio indisponibile.

La riformulazione del comma 5 ne riordina le previsioni secondo una più coerente sequenza cronologica ed introduce talune novità, intese a favorire l'esito positivo della procedura di vendita, superando le criticità finora riscontrate. In particolare, si tratta:

- della semplificazione degli obblighi di pubblicazione relativi all'avviso di vendita all'asta, dovendosi ritenere sufficienti le pubblicazioni sui siti dell'Agenzia stessa e dell'agenzia del Demanio, superando l'obbligo di pubblicazione pure sul sito della Prefettura, che rischia di costituire un possibile fattore di ritardo e/o irregolarità della procedura concorsuale a fronte di ridotti vantaggi in termini di pubblicità dell'asta; dell'ampliamento della platea dei

possibili acquirenti, ora circoscritti a determinati enti pubblici, associazioni di categoria e fondazioni bancarie. Viene invece prevista la possibilità di aggiudicazione, semplicemente, al miglior offerente, con il bilanciamento di rigorose preclusioni e dei conseguenti controlli, allo scopo di assicurare che comunque il bene non torni, all'esito dell'asta, nella disponibilità di ambienti mafiosi, anche attraverso prestanome. A tal fine viene anche previsto il rilascio dell'informazione antimafia. L'ampliamento dei possibili beneficiari è reso necessario dal fatto che ormai da alcuni anni si è notevolmente ridotta l'attività di investimento di alcuni dei soggetti ora elencati al comma 5, registrandosi semmai un aumento delle campagne di vendita di beni precedentemente acquisiti; d'altra parte, appare scarsamente plausibile che, come previsto dal comma 7, un ente territoriale impegni risorse finanziarie per l'acquisto di un bene di cui avrebbe potuto chiedere la destinazione a titolo gratuito. Inoltre, i beni vendibili sono quelli per i quali sono fallite tutte le altre opzioni di destinazione e quindi, per lo più, fabbricati diruti o in pessime condizioni o con criticità urbanistiche ovvero terreni sperduti e difficilmente utilizzabili; per giunta, frequentemente la confisca e, quindi, la vendita riguardano quote non totalitarie, anche minoritarie, della proprietà;

- della previsione di una procedura di regolarizzazione dell'immobile nei frequenti casi di irregolarità urbanistiche sanabili; infatti, allo stato, non è possibile per l'ANBSC applicare la deroga prevista per le procedure esecutive immobiliari, individuali o concorsuali ex articolo 46, comma 5, del DPR n. 380/2001, in base alla quale se l'immobile si trova nelle condizioni previste per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, l'aggiudicatario può presentare domanda di permesso in sanatoria entro centoventi giorni dal trasferimento del bene. Tale mancanza - che si intende colmare con una previsione analoga al cennato art. 46 comma 5 - comporta che attualmente, in caso di sanabilità dell'opera, l'onere di proporre la relativa istanza al Comune e, poi, di provvedere in concreto alla sanatoria ricade sull'ANBSC prima della vendita, dunque in assenza della certezza della destinazione dei beni interessati, con un onere obiettivamente ingente.

La riformulazione dei commi 6 e 7 amplia il novero dei soggetti cui è riconosciuta la prelazione all'acquisto, ricomprendendovi anche determinati enti pubblici, associazioni di categoria e fondazioni bancarie, chiarendo altresì le modalità per il suo esercizio, con l'intento di non protrarre ulteriormente le procedure di vendita.

La lettera e) inserisce nell'articolo 48 il comma 7-ter, inteso a dettare una più compiuta disciplina per dirimere le frequenti criticità in tema di destinazione dei beni confiscati indivisi.

La lettera f), nell'intento di dare maggiore concretezza all'autonomia riconosciuta dalla

legge all’Agenzia, attraverso la disponibilità di risorse certe e aggiuntive, prevede una specifica fonte di entrata finalizzata a sostenere le esigenze di potenziamento dell’attività istituzionale (comma 10 dell’art. 48). Con riguardo a tale ulteriore forma di finanziamento del Fondo Unico Giustizia, viene prevista una differente ripartizione dei proventi derivanti dalla vendita dei beni confiscati, tra i Ministeri di interno e giustizia, a ciascuno dei quali viene attribuito il 40% di tali somme, mentre il residuo 20% viene destinato all’Agenzia per assicurare lo sviluppo delle proprie attività istituzionali.

La lettera g) introduce il comma 12-ter, che prevede la possibilità di destinare alla vendita ovvero di assegnare gratuitamente, in questo caso con divieto di cessione per almeno 5 anni, ovvero infine di distruggere i beni mobili confiscati, anche iscritti in pubblici registri, non utilizzabili dalla stessa Agenzia o dagli altri enti indicati al comma 12, né dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco per esigenze del soccorso pubblico.

La lettera h) dispone l’affidamento all’Agenzia del demanio della gestione dei beni rimasti invenduti e mantenuti al patrimonio dello Stato, decorsi tre anni dall’inizio della relativa procedura, coerentemente sia con i principi generali in materia contabile sia con quelli specifici che individuano la missione istituzionale dell’Agenzia. Essa, infatti, non consiste nella mera gestione dei medesimi, bensì nella restituzione alla collettività delle ricchezze sottratte dalla criminalità. Una lettura sistemica del codice nel contesto dell’ordinamento conferma che la gestione del bene da parte dell’Agenzia è prodromica all’obiettivo specifico della restituzione, posto che, altrimenti, non vi sarebbe alcun motivo per porre tale gestione in capo ad un soggetto diverso da quello ordinariamente competente a gestire tutti i beni che fanno parte del patrimonio dello Stato, quale l’Agenzia del demanio. Tale interpretazione trova conferme anche nella relazione illustrativa della legge n. 50/2010, di conversione del decreto-legge n. 4/2010, che chiarisce la “straordinarietà” dell’Agenzia quale organo che, intervenendo nell’amministrazione di un bene prima rimessa all’A.G., può meglio programmare la successiva destinazione, altrimenti di competenza del Demanio.

E’ evidente che una tale funzionalità viene meno in presenza di beni di accertata ‘indestinabilità’, rispetto ai quali il proseguimento della gestione da parte dell’Agenzia, non solo contrasta con la *mission* di quest’ultima, appena cennata, ma finisce per distogliere dalla medesima le già limitate risorse disponibili, nonostante lo Stato disponga dell’Agenzia del demanio con specifica competenza nella gestione dei beni facenti parte del proprio patrimonio. Per di più, un eventuale mantenimento della gestione di detti beni in capo all’Agenzia finirebbe per instaurare un confuso sistema nel quale la gestione del patrimonio pubblico farebbe capo a due differenti agenzie a seconda del titolo di acquisto della proprietà da parte dello Stato.

A questa disamina dei punti salienti del decreto dobbiamo poi aggiungere altri aspetti che a nostro modo di vedere rappresentano il cuore di una lettura critica del provvedimento per la parte relativo a Agenzia e Beni Confiscati

1- La prima cosa che ci preme sottolineare è che rispetto alle prime bozze del testo sono state tolte due parti che peggioravano il Codice Antimafia. In quel testo infatti si toglieva l'obbligo di istituire i Comitati Permanenti presso le Prefetture affidandoli alla discrezionalità dei prefetti e si ridimensionava il ruolo del Comitato di Indirizzo della ANBSC. Tali evidenze erano state segnalate con la lettera inviata ai capogruppo di Camera e Senato e firmata da CGIL CISL UIL AVVISO PUBBLICO LIBERA ARCI ACLI LEGA AMBIENTE FNSI USIGRAI CENTRO STUDI PIO LA TORRE.

2- Un punto di modifica positivo riguarda la decisione di potenziare l'ANBSC con 70 nuove assunzioni attraverso concorso pubblico mentre nella riforma il potenziamento era affidato solo alla mobilità interna. Rimane tuttavia il fatto che nella bozza di decreto non sono al momento individuate le coperture finanziarie. Senza questa chiarezza il Potenziamento della ANBSC rimane solo uno slogan. Infatti la Ragioneria dello Stato non darà mai l'assenso senza che si abbia questa certezza.

D'altra parte non si può certo pensare di sostenere finanziariamente questo fabbisogno con il 20% che l'ANBSC riceverà dai proventi della vendita dei beni immobili.

Primo perché anche nella eventualità che ciò avvenga non è possibile ipotizzare il valore del ricavato. In secondo luogo perché i tempi sarebbero comunque lunghi. In terzo luogo perché l'ANBSC sarebbe incentivata a vendere piuttosto che operare per un riutilizzo dei beni. Si innescherebbe cioè un insopportabile e preoccupante conflitto di interessi.

3- Sulla apertura della vendita ai privati dei beni immobili esprimiamo in ogni caso tutte le nostre contrarietà che scaturiscono soprattutto dalle questioni di merito contenute nel provvedimento in questione.

È pur vero che per gli enti pubblici è previsto il diritto di prelazione. Ma senza che questi abbiano a disposizione le risorse necessarie o agevolazioni e incentivi diventa per loro impossibile esercitare questo diritto. Anche il criterio della vendita al miglior offerente è in ogni caso un concetto sbagliato. Perfino nel Codice degli appalti, sopra un a certa soglia, si supera il concetto dell'offerta al massimo ribasso e si inserisce il criterio di una valutazione del progetto.

Non dimentichiamo infatti che lo spirito della legge è proprio quello di un riutilizzo sociale dei beni confiscati.

4- Inoltre la preoccupazione più grossa circa la vendita dei beni nasce in virtù di una considerazione che attiene alla struttura mafiosa che i risultati delle indagini e dei processi ci consegna.

Intorno alla mafia e con la mafia è presente una zona grigia di professionisti, imprenditori, commercianti che agisce con professionalità a garanzia della riuscita di operazioni commerciali e finanziarie sia nell'ambito del riciclaggio di danaro sporco sia nell'ambito di truffe fiscali orientate ai fenomeni di evasione e di penetrazione nel tessuto sociale del territorio.

È proprio questa zona grigia che potrebbe esercitare il ruolo di acquirente dei beni messi in vendita, aggirando così i “paletti” che opportunamente il decreto individua per impedire ai mafiosi di acquistare direttamente o attraverso semplici prestanome i beni confiscati.

Insomma il decreto presenta così tante lacune e debolezze su questo punto da cui la nostra contrarietà.

5- Infine il decreto introduce in aggiunta alla sede principale di Roma altre 4 sedi secondarie la cui definizione sarà indicata dal Direttivo della Agenzia sulla base delle regioni più esposte al fenomeno dei sequestri e delle confische. Questo lo consideriamo un punto importante che recupera un aspetto del quale siamo stati sempre convinti sostenitori. Non avrebbe senso infatti avere 200 dipendenti collocati tutti nella sede centrale di Roma. La presenza razionale di sedi decentrate della agenzia sui territori più esposti al fenomeno delle confische è un elemento molto importante di dialogo efficace con il territorio.