



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori FAZZOLARI, BALBONI, DE BERTOLDI, CIRIANI,  
GARNERO SANTANCHÈ, IANNONE, MARSILIO, ZAFFINI, LA PIETRA  
e RAUTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 2018**

Modifiche alla normativa in materia di rilascio del permesso di soggiorno  
per motivi umanitari

ONOREVOLI SENATORI. - L'Italia, in linea con il diritto internazionale ed europeo, nonché con la nostra Costituzione, riconosce le forme di protezione internazionale comunemente riconosciute: il diritto di asilo e la protezione sussidiaria.

Il diritto di asilo ha come fonte l'ordinamento internazionale (in particolare, la Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo *status* dei rifugiati, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge n. 722 del 1954) e la Costituzione (articolo 10) e riguarda esclusivamente i rifugiati politici. La durata del relativo permesso di soggiorno è di cinque anni, rinnovabili. Il suo riconoscimento comporta l'accesso a una serie di significativi benefici, come l'alloggio, il rilascio del titolo di viaggio per rifugiati per potersi recare all'estero, il ricongiungimento con il familiare nonché la possibilità di fare richiesta di cittadinanza per naturalizzazione dopo soli cinque anni. Il suo riconoscimento avviene a seguito della valutazione da parte della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale competente per territorio.

La protezione sussidiaria ha come fonte il diritto dell'Unione europea attuato dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato». Questa riguarda le persone che fuggono da situazioni di grave pericolo (ad esempio conflitti interni). La durata del relativo permesso di soggiorno è di tre anni. Il suo riconoscimento comporta l'accesso a una serie di significativi benefici, molto simili a quelli riconosciuti al titolare del di-

ritto di asilo (tranne il diritto di fare domanda di cittadinanza). Anche in questo caso, la domanda è sottoposta allo scrutinio della commissione territoriale.

Il nostro legislatore tuttavia ha dotato il nostro impianto di un terzo tipo di forma di tutela: la protezione umanitaria. Un tipo di protezione che, per come è concepito e per come è elargito, rappresenta una peculiarità tutta italiana. Non nasce da obblighi internazionali, ma è frutto di una libera scelta del nostro legislatore che la introdusse con l'articolo 5, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, cosiddetta «legge Turco-Napolitano», richiamata anche articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008 che attua la direttiva 2005/85/CE. Essa prevede che la questura possa rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari tutte le volte in cui le commissioni territoriali, pur non ravvisando gli estremi per la protezione internazionale, rilevino «gravi motivi di carattere umanitario» a carico del richiedente asilo. Ha una durata media di un anno e consente solo l'accesso ai servizi essenziali (salute, formazione professionale e altro).

L'articolo 5, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 recita: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal

questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione». Questo disposto va letto in combinazione con l'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008 che recita:

«1. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 23, 29 e 30 la Commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni:

*a)* riconosce lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, secondo quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251;

*b)* rigetta la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale fissati dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, o ricorra una delle cause di cessazione o esclusione dalla protezione internazionale previste dal medesimo decreto legislativo;

*b-bis)* rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2, lettera *a*).

(...)

3. Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Un istituto pensato in tempi in cui, la fine degli anni Novanta, i flussi migratori erano esponenzialmente ridotti rispetto a oggi e che allo stato delle cose viene usato con abuso, al limite della sanatoria indiscriminata, per coloro i quali, non avendo diritto all'asilo o alla protezione sussidiaria, non avrebbero titolo alcuno per essere accolti nel nostro Paese.

Un istituto che oggi lancia il messaggio sbagliatissimo che è sempre il caso di provare a chiedere asilo, perché non si sa mai che si riesca a ottenere, nel caso peggiore, un permesso temporaneo per grazie alla pro-

tezione umanitaria. Questo porta come risultato un ulteriore ingolfamento della macchina dell'accoglienza che cerca di fronteggiare il flusso abnorme e straordinario di questi anni.

Basti considerare che negli ultimi anni in Italia la protezione umanitaria è stata usata mediamente per il 50 per cento dei casi in cui è stata concessa una qualsiasi forma di protezione.

Questa razionalizzazione giuridica rappresenta anche un atto dovuto nei confronti dei migranti richiedenti asilo, ai quali va data certezza sul loro *status* nel territorio italiano, per quel che riguarda, in particolare, il riconoscimento o no del diritto alla protezione internazionale. La norma in oggetto, in pratica, fa sì che migliaia di migranti richiedenti asilo, indipendentemente dal fatto che abbiano o no i requisiti per accedere alla protezione internazionale, permangano a lungo in un limbo, a metà strada tra la protezione e l'espulsione, senza avere una reale certezza circa il loro futuro.

Per questi motivi si chiede l'abolizione di tale istituto giuridico.

Questo istituto è accessorio rispetto al sistema italiano della protezione internazionale. Mina alla base l'efficienza del sistema stesso. Il potere decisionale - e discrezionale - in questo caso passa in testa al questore, come si evince dal combinato disposto dell'articolo 5, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 e dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, che indica come la commissione territoriale, quando decide di non accordare alcuna forma di protezione internazionale ma ritiene che vi possano essere motivi di carattere umanitario, trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno umanitario. Un atto quindi discrezionale. Perché quando sono a rischio i diritti fondamentali, garantiti costituzionalmente, non c'è discrezionalità alcuna da parte delle commissioni. Questo

significa che la commissione ha escluso che vi siano elementi tali da far scattare un obbligo di protezione di natura costituzionale, poiché appunto nell'assolvimento di un tale obbligo non vi potrebbe essere alcuna discrezionalità.

Da ciò discende che la soppressione di questo istituto non lederebbe il sistema italiano di protezione dei diritti fondamentali, ma contribuirebbe invece alla razionalizzazione dell'impianto grazie all'eliminazione di norme ridondanti.

Il presente disegno di legge si compone di due articoli.

L'articolo 1 prevede la modifica del comma 6 dell'articolo 5 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 e l'abrogazione del comma 3 dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008.

L'articolo 2 contiene una norma transitoria destinata a evitare incertezze in merito all'eventuale applicazione retroattiva della novella legislativa. Si precisa, pertanto, che restano validi fino alla scadenza prevista i permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati dal questore alla data di entrata in vigore della legge.

**DISEGNO DI LEGGE**

---

## Art. 1.

*(Abrogazioni)*

1. Al comma 6 dell'articolo 5 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, le parole da: «, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario» fino alla fine del comma sono soppresse.

2. Il comma 3 dell'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, è abrogato.

## Art. 2.

*(Norma transitoria)*

1. I permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati dal questore alla data di entrata in vigore della presente legge restano validi fino alla scadenza prevista.





€ 1,00