

CAMERA DEI DEPUTATI N. 789

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MELONI, RAMPELLI, ACQUAROLI, BELLUCCI, BUCALO, BUTTI, CARRETTA, CIABURRO, CROSETTO, LUCA DE CARLO, DEIDDA, DELMASTRO DELLE VEDOVE, DONZELLI, FERRO, FIDANZA, FOTI, FRASSINETTI, GEMMATO, LOLLOBRIGIDA, LUCASELLI, MASCHIO, MOLLICONE, MONTARULI, OSNATO, PRISCO, RIZZETTO, ROTELLI, SILVESTRONI, TRANCASSINI, VARCHI, ZUCCONI

Modifiche all'articolo 5 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e all'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in materia di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari

Presentata il 26 giugno 2018

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Italia, in linea con il diritto internazionale e dell'Unione europea, nonché con la nostra Costituzione, garantisce le forme di protezione internazionale generalmente riconosciute: il diritto di asilo e la protezione sussidiaria.

Il diritto di asilo trova il proprio fondamento nella Costituzione, che lo disciplina all'articolo 10, e nell'ordinamento internazionale, in particolare nelle norme della Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo *status* dei rifugiati, resa esecutiva in Italia dalla legge 24 luglio 1954,

n. 722, e riguarda esclusivamente i rifugiati politici. La durata del relativo permesso di soggiorno è di cinque anni, rinnovabili, e 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 i familiari 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, recepito in Italia, quanto a questo particolare profilo, con il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, di 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. La normativa in oggetto riguarda le persone che fuggono da situazioni di grave pericolo, quali, ad esempio, conflitti interni in atto nei Paesi di provenienza. La durata del relativo permesso di soggiorno è di tre anni, e il suo riconoscimento comporta l'accesso a una serie di significativi benefici, molto simili a quelli riconosciuti al titolare del diritto di asilo, fatta eccezione per il diritto di fare domanda di cittadinanza. Anche in questo caso, la domanda è sottoposta alla valutazione 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 concepita e per come è elargita, rappresenta una peculiarità tutta italiana. Non nasce da obblighi internazionali, ma è frutto di una libera scelta del nostro legislatore, che l'ha introdotta mediante una novella all'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. La protezione umanitaria è richiamata anche dall'articolo 32, comma 3, del citato decreto legislativo n. 25 del 2008.

La norma 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 il riconoscimento della protezione internazionale, ritengano che la situazione del richiedente asilo sussistenti sia caratterizzata da « gravi motivi di carattere umanitario ». Il permesso ha una durata media di un anno e consente solo l'accesso ai servizi essenziali, quali

quelli relativi all'assistenza sanitaria, alla formazione professionale e altri.

L'articolo 5, comma 6, del testo unico sull'immigrazione 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 ».

Tale norma va letta 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; 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 ».

Se si considera 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, appare palese come tale istituto negli anni sia stato abusato, al limite della

sanatoria indiscriminata, da coloro i quali, non avendo diritto all'asilo o alla protezione sussidiaria, non avrebbero titolo alcuno per essere accolti nel nostro Paese.

Ad oggi l'istituto della protezione umanitaria lancia il messaggio sbagliatissimo che è sempre il caso di provare a chiedere asilo, perché è sempre possibile che si riesca a ottenere, nel caso peggiore, un permesso temporaneo grazie alla protezione umanitaria; e questo è tanto più grave in quanto determina un ulteriore ingolfamento della macchina dell'accoglienza, che a stento riesce a fronteggiare il flusso abnorme e straordinario di migranti giunti in Italia in questi anni.

Ma non solo per questi motivi si chiede l'abolizione della protezione umanitaria: tale istituto è, infatti, accessorio rispetto al sistema italiano della protezione internazionale e mina alla base l'efficienza del sistema stesso. Il potere decisionale — e discrezionale — in questo caso passa 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, trasmetta gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno umanitario.

Il rilascio rappresenta, quindi, un atto discrezionale, mentre quando sono a rischio i diritti fondamentali, garantiti costituzionalmente, non c'è discrezionalità alcuna da parte delle commissioni. La trasmissione al questore 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 in modo chiaro che la soppressione di questo istituto non lederebbe il sistema italiano di protezione dei diritti fondamentali, ma contribuirebbe invece alla razionalizzazione del suo impianto grazie all'eliminazione di norme ridondanti.

Infine, 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.

La presente proposta di legge si compone di due articoli. L'articolo 1 prevede la soppressione dell'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, tramite la modifica 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 delle novelle legislative: si precisa, al proposito, 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.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

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.

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

