

## RESOCONTO STENOGRAFICO Presidenza del Presidente Di Bari

**PRESIDENTE.** Constatato il numero legale, dichiaro aperta e valida la seduta. L'ordine del giorno reca la discussione generale e la messa in votazione del disegno di legge n. 1 recante "*Disposizioni in materia di diritti umani: diritti dei migranti e diritto d'asilo*", a firma del sen. Mario Schena ed altri. Informo i colleghi senatori che, in rappresentanza del Governo, partecipa ai lavori il Ministro, on. Vincenzo Natoli. Al relatore, sen. Mario Schena, è data facoltà di illustrare il testo in esame, per sette minuti. Prego senatore Schena; ne ha facoltà.

**SCHENA, relatore.** Grazie Presidente. Signor Presidente, signori del Governo, colleghi senatori, i numerosi sbarchi di migranti sulle coste pugliesi e calabresi, negli anni passati, e quelli a noi più coevi e drammatici sulle coste siciliane e sull'isola di Lampedusa, più in particolare, impongono una seria e non più derogabile riflessione sui diritti dell'uomo in generale e sul diritto d'asilo più in particolare. Ridurre le nostre Istituzioni ad una inerte partecipazione alle, ormai troppe, liturgie funebri di massa, descrive in maniera inesorabile e inequivoca l'atteggiamento omissivo di chi come noi è, invece, costituzionalmente preposto a legiferare, al fine di riconoscere e tutelare non soltanto i diritti dei cittadini italiani, ma anche quelli degli stranieri, limitatamente alle fattispecie costituzionalmente previste. Il disegno di legge in esame, si propone, infatti, di recuperare i diritti naturali e inalienabili dell'uomo all'interno delle norme giuridiche e, dunque, del diritto positivo. L'uomo, sig. Presidente, colleghi, in quanto persona, è e deve essere riconosciuto come "soggetto pubblico di diritto internazionale". Ciò, al fine di rendere effettivi, concreti ed esigibili diritti umani che, loro malgrado, rimangono ostaggio dell'arbitrio delle maggioranze elettorali; tanto da svilire la nostra Democrazia a mero esercizio del potere, seppur elettivo. Infatti, nonostante la Costituzione Repubblicana, all'articolo 10, comma 3 dispone "*che lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*", registriamo una compressione, se non addirittura la scomparsa, del diritto d'asilo, confuso com'è all'interno di politiche e leggi tese a regolamentare i flussi dei migranti, piuttosto che "*riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo*", così come prescritto dall'articolo 2 della nostra Costituzione. Pertanto, gentili colleghi, sig. Presidente, quest'Aula è chiamata ad esprimersi su una proposta di legge che riflette anche le disposizioni europee e internazionali in materia. Il Trattato di Lisbona ha fatto proprio il diritto d'asilo, inserendolo nel nuovo titolo IV, articolo 63, paragrafo 2, affermando che "*il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure riguardanti un sistema europeo comune di asilo*". A ciò si aggiunga, colleghi senatori, che l'articolo 33, comma 1 della Convenzione di Ginevra così recita: "*Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche*". In considerazione di quanto esposto, chiedo, dunque, sig. Presidente, che il presente DDL, così come articolato, venga discusso e approvato secondo le procedure e il regolamento d'Aula. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Schena. Dichiaro aperta la discussione generale. E' iscritta a parlare la senatrice Patronelli. Prego senatrice; ne ha facoltà.

**PATRONELLI.** Grazie Presidente. Il disegno di legge in esame, così come formulato nella sua stesura integrale e sinteticamente illustrato dal sen. Schena, fa proprio, tra l'altro, il IV comma dell'articolo 10 della Costituzione che, come noto, prevede il divieto di estradizione. "*Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici*", recita il precetto costituzionale citato. E' del tutto evidente, quindi, che la nostra Carta costituzionale, nei suoi principi fondamentali, afferma e protegge i diritti inviolabili dell'uomo. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie a Lei senatrice Patronelli. E' iscritto a parlare il sen. Cofano. Prego senatore; ne ha facoltà.

**COFANO.** Grazie Presidente. Il mio intervento si limita ad evidenziare che garantire il diritto d'asilo con una formulazione così ampia e programmatica significa "uscire" dallo stretto vincolo della cittadinanza, pur di garantire il diritto alla libertà a chiunque ciò sia impedito. Siamo, cioè, di fronte ad un diritto soggettivo perfetto che prescinde dalla territorialità. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie a lei sen. Cofano, anche per il dono della sintesi. E' iscritto a parlare la senatrice Fumarola. Prego senatrice.

**FUMAROLA.** Grazie Presidente. Chi mi ha preceduto ha esaustivamente inquadrato la complessità della problematica, il cui profilo non può non prevedere saldature tra il diritto nazionale e quello internazionale. Tale, ulteriore, precisazione si rende necessaria alla luce del II comma dell'articolo 10 della Costituzione che così recita: "*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*". Sfugge solo alla malafede il dato secondo cui tale prescrizione costituzionale trova protezione nelle convenzioni e nei trattati internazionali, opportunamente richiamati dal sen. Schena nel suo intervento illustrativo.

**PRESIDENTE.** Grazie senatrice Fumarola. E' iscritta a parlare la senatrice Petruzzi. Prego senatrice, ne ha facoltà.

**PETRUZZI.** Grazie Presidente, intervengo per ribadire che il diritto d'asilo, così come codificato dai nostri Padri Costituenti, deriva immediatamente dal precetto costituzionale, essendo l'articolo 10 della Costituzione, comma 3, norma direttamente precettante, capace, cioè, di fondare e riconoscere, come già ricordato, un diritto soggettivo perfetto nei confronti dello straniero. Non a caso, dunque, il disegno di legge in discussione si limita a recepire quanto esplicitamente prescritto dalla norma costituzionale. E' per tale ragione che chiedo ai colleghi di non confondere lo status del richiedente asilo con la condizione del migrante, seppur degna di regolamentazione. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie senatrice Petruzzi. E' iscritto a parlare il sen. Amati. Prego senatore, ne ha facoltà.

**AMATI.** Grazie Presidente, la mia formazione politica e culturale, colleghi senatori, mi impone di sottolineare che il diritto d'asilo non appartiene allo Stato, ma all'Uomo; per cui la legge ordinaria non può e non deve limitare tale diritto. Deve solo stabilire le condizioni e gli obblighi di soggiorno dello straniero. Indubbiamente, il diritto d'asilo ha un suo preciso ambito territoriale: quello della Repubblica. Di qui la necessità di sostenere quelle "*limitazioni di sovranità*", previste dall'articolo 11 della Costituzione, "*necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni*" e riconosca, definitivamente, l'uomo come "soggetto pubblico di diritto internazionale". Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Amati. In qualità di cofirmatario del DDL in esame è iscritto a parlare il sen. Olive. Prego senatore. Ne ha facoltà.

**OLIVE.** Grazie Presidente. I tempi ristretti del dibattito richiedono una ulteriore precisazione, comunque contenuta nell'articolo 1 del disegno di legge in esame. Si tratta di stabilire il divieto dei respingimenti. Lo Stato italiano, cioè, in applicazione dell'articolo 10 della Costituzione, dell'articolo 33, comma 1 della Convenzione di Ginevra e delle motivazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, contenute nella sentenza n. 27765 del 23/02/2012, deve disporre il divieto assoluto dei respingimenti dei migranti e regolamentare le modalità di soccorso, informandole ai principi del diritto internazionale. Non ultimo, signor Presidente, il migrante irregolarmente presente alla frontiera o in acque territoriali deve sempre essere soccorso e identificato. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Olive. In qualità di terzo cofirmatario del disegno di legge in esame, è iscritta a parlare la senatrice Loprete. Prego Senatrice; ne ha facoltà.

**LOPRETE.** Grazie signor Presidente. Il mio intervento segue quello di chi mi ha preceduto e tende a rafforzare le tesi illustrate dal relatore, relativamente al divieto dei respingimenti. Non a caso, dunque, il presente disegno di legge, all'articolo 2, fa esplicito riferimento ai "Servizi alle frontiere", dove il profilo della legge assume caratteri davvero internazionali. Tant'è che al citato articolo si legge che "ai valichi di frontiera ovvero presso le zone di sbarco e i centri di primo soccorso, d'intesa con le autorità italiane, operano l'UNHCR e gli enti di tutela del diritto d'asilo". Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie senatrice Loprete. Ha chiesto di intervenire il sen. Leo. Prego senatore, ne ha facoltà.

**LEO.** Grazie Presidente. Il mio intervento, in realtà, è una richiesta di chiarimenti, onde agevolare, credo, la votazione del testo in esame. Mi chiedo: nel caso in cui il migrante non dovesse richiedere asilo cosa accade concretamente? Secondo: nelle more di ottenere l'esito della domanda d'asilo, chi e come si occupa del migrante? Grazie Presidente.

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Leo. In replica, il sen. Schena avrà cura di chiarire gli aspetti richiamati. Ha facoltà di parlare il sen. Schiavone.

**SCHIAVONE.** Grazie Presidente, intervengo ad integrazione della relazione illustrativa del collega Schena, per evidenziare che, al fine di riconoscere e garantire il diritto d'asilo, il DDL presentato prevede la costituzione di Commissioni territoriali, la cui competenza e professionalità sarà comprovata dalla presenza, tra i commissari, di esperti in materie giuridiche, mediche, psicologiche, sociologiche, antropologiche e interreligiose. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Schiavone. E' iscritto a parlare il sen. Gianfrate. Prego Senatore; ne ha facoltà.

**GIANFRATE.** Grazie Presidente. La corralità degli interventi dei firmatari del testo in esame vuole solo esprimere corresponsabilità. Pertanto, in aggiunta a quanto dichiarato dal collega Schiavone, osservo che le Commissioni territoriali dovranno esaminare le domanda di asilo entro 120 giorni, a far data dalla loro presentazione. Ovviamente, avverso le decisioni delle Commissioni territoriali sarà possibile ricorrere presso il Tribunale competente, individuato in base al domicilio provvisorio del ricorrente. Grazie Presidente!

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Gianfrate. E' iscritto a parlare il sen. Salatino. Prego senatore; ne ha facoltà.

**SALATINO.** Grazie Presidente. Anch'io ho bisogno di alcuni chiarimenti, relativamente al termine entro il quale sarà ammissibile il ricorso avverso le decisioni delle Commissioni territoriali. Inoltre, chiedo di conoscere gli eventuali effetti che detto ricorso potrà produrre nelle more della sentenza del Tribunale. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie a lei senatore. In replica, il sen. Schena avrà cura di rispondere anche ai quesiti posti dal collega Salatino. Ha facoltà di parlare il sen. Castrignano.

**CASTRIGNANO.** Grazie Presidente. Chi mi ha preceduto nella prima parte della discussione generale ha fatto esplicito riferimento all'art. 2 del disegno di legge in esame e ai cosiddetti "servizi alle frontiere". In qualità di cofirmatario del presente DDL preciso che detti servizi dovranno essere non soltanto efficaci, ma anche territorialmente uniformi e tali da garantire la giusta informazione circa il diritto del migrante a presentare domanda di asilo presso la Questura territorialmente competente. Non a caso, il richiamato art. 2 contempla, quale specifico servizio alla frontiera, la presenza di un interprete e di enti e associazioni in difesa dei diritti dell'uomo. Ciò garantirà la legittimità della procedura. Grazie Presidente.

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Castrignano. Ha facoltà di parlare la senatrice Sarcinella.

**SARCINELLA.** Grazie Presidente. Intervengo nel tentativo di restituire il dibattito al movente ultimo del disegno di legge in esame. Soffermarsi sugli aspetti tecnici delle procedure dettagliate dall'articolato del DDL rischia, infatti, almeno a mio parere, di svilire la tesi fondamentale del testo in discussione. L'uomo, sig. Presidente, sig. Ministro, cortesi colleghi, così come precisato dal Relatore, è e deve essere riconosciuto come "soggetto pubblico di diritto internazionale". Questa discussione di carattere generale avrà un senso costituzionale e un respiro internazionale solo se sapremo codificare al meglio tale aspettativa. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie senatrice Sarcinella. Ha facoltà di parlare la senatrice Grottini.

**GROTTINI.** Grazie Presidente. E' indubbio che il DDL in esame risponda in maniera puntuale ed organica al precetto costituzionale disciplinato dall'art. 10 Cost. Mi auguro che il presente testo, una volta approvato e divenuto legge, possa riempire, almeno in parte, il vuoto normativo internazionale che si registra su di un

tema che, troppo spesso, assume i tratti del dramma. Per fare un solo esempio, penso ai circa 2 milioni di siriani che fuggono dalla guerra civile, ormai al suo secondo anno. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie senatrice Grottini. Ha facoltà di parlare il sen. Ammirabile.

**AMMIRABILE.** Grazie Presidente. Il compito che attende noi parlamentari è quello di muoverci verso politiche d'asilo sempre più internazionali. Ben venga, pertanto, il DDL presentato dal sen. Schena, soprattutto se la comunità internazionale e dell'Unione Europea, più in particolare, saprà interpretare medesimi bisogni dando analoghe risposte. Altrimenti, varrà la pena citare le parole di Michael Kohlhaas, il quale nel celebre racconto di Heinrich Von Kleist ripeteva a sua moglie: *In un paese (...) in cui non mi vogliono proteggere nei miei diritti, io non voglio restare. Meglio essere un cane, se devo essere preso a calci, che un uomo.* Grazie Presidente!

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Ammirabile. Ha facoltà di parlare la senatrice Micoli.

**MICOLI.** Grazie Presidente. Il collega Ammirabile ha fotografato al meglio ciò capita in tante parti del Mondo. Tuttavia, la lezione offertaci dai cittadini di Lampedusa, in occasione dell'immane tragedia dell'ottobre scorso, ci restituisce un lume di speranza. Sig. Presidente, colleghi Senatori; ricordate cosa si leggeva sugli striscioni esposti in occasione della visita del Presidente del Consiglio e del Presidente della Commissione Europea? Li vogliamo accogliere vivi!. Questo c'era scritto e questo cercheremo di fare approvando il presente disegno di legge. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie senatrice Micoli. È iscritto a parlare il sen. Sibilio. Prego senatore.

**SIBILIO.** Grazie Presidente. Mi limito a ribadire un aspetto chiave del disegno di legge in discussione ossia: riconoscere un diritto soggettivo perfetto non riducibile alla discrezionalità dell'attività parlamentare e, dunque, del Legislatore. Ciò, come ricordava il sen. Schena, al fine di rendere effettivi, concreti ed esigibili diritti umani che, loro malgrado, rimangono ostaggio dell'arbitrio delle maggioranze elettorali; tanto da svilire la Democrazia a mero esercizio del potere, seppur elettivo. Con questo provvedimento, dunque, la politica si riappropria delle istituzioni ponendole al servizio dell'uomo. Grazie Presidente.

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Sibilio. È iscritta a parlare la senatrice Pellico. Prego senatrice.

**PELLICO.** Grazie Presidente. Questo disegno di legge, colleghi Senatori, ha il merito di impegnare il sistema Paese e la comunità internazionale. Sinora, infatti, il tema dei diritti umani è stato confuso col tema dei flussi migratori e con una mera questione territoriale. Infatti, un conto è disciplinare i flussi migratori, regolamentandoli con apposite leggi nazionali, un conto è occuparsi dell'uomo, dei suoi diritti naturali e universali. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie senatrice Pellico. Ha facoltà di parlare la senatrice Pinto.

**PINTO.** Grazie Presidente. Colleghi! Il presente DDL non si avventura in una improbabile disciplina dei flussi migratori in genere, rispetto ai quali è ben nota la nostra posizione politica; ma si propone di circoscrivere l'ambito dell'intervento legislativo ad una fattispecie costituzionalmente definita: appunto, il diritto d'asilo. Su questo tema, l'Aula non può avere atteggiamenti pilateschi. Si tratta, cioè, di dare compiutezza a quell'art. 10 della Costituzione, utilizzato nei seminari e nei convegni e mai concretamente applicato, specie negli ultimi vent'anni. Grazie!

**PRESIDENTE.** Grazie senatrice Pinto. È iscritta a parlare il sen. Galliulo. Prego senatore.

**GALLIULO.** Grazie Presidente. Sento la necessità di contribuire a scrivere una pagina importante della nostra storia repubblicana. Per la prima volta, infatti, il personalismo che fu di Emmanuel Mounier e Jacques Maritain trova compiutezza non in un principio costituzionale sinora disapplicato; ma in una legge ordinaria che recepisce un principio di civiltà che riavvicina la persona alla sua umanità e l'allontana dalla tentazione individualista. Grazie!

**PRESIDENTE.** Comunico che non essendoci altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il Relatore per la replica.

**SCHENA, relatore.** Grazie Presidente e grazie ai colleghi per il proficuo dibattito alimentato. Tuttavia, mi preme fugare alcuni dubbi emersi durante la discussione generale e segnatamente quelli sollevati dal sen. Leo, il quale si chiedeva cosa accade nel caso in cui il migrante non dovesse richiedere asilo. La risposta è semplice: saranno avviate le procedure di allontanamento e rimpatrio da parte dell'autorità giudiziaria, fatto salvo il diritto del migrante a regolarizzare la sua posizione ad altro titolo. Il secondo dubbio/quesito posto dal collega Leo ci interrogava sul chi si occuperà del migrante nelle more di ottenere l'esito della domanda d'asilo. In merito, è bene precisare che i migranti in attesa di conoscere l'esito della loro istanza saranno ospitati nei centri di primo soccorso. Tale accoglienza non potrà essere esercitata in forme coercitive e mai senza il controllo del giudice. Al sen. Salatino, invece, chiarisco che il termine per la presentazione del ricorso avverso le decisioni delle Commissioni territoriali sarà di 30 giorni, a far data dal diniego. Sempre il sen. Salatino chiedeva di conoscere gli eventuali effetti che un eventuale ricorso del richiedente asilo potrà produrre nelle more della sentenza del Tribunale. Ebbene! Detto ricorso dovrà prevedere, in primo grado, l'effetto sospensivo automatico dell'allontanamento. Inoltre, il ricorrente sarà ammesso al patrocinio gratuito dello Stato e alle misure di accoglienza, fino alla definizione del giudizio. Spero di essere stato esaustivo. Grazie Presidente.

**PRESIDENTE.** Grazie sen. Schena. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo, onorevole Natoli.

**NATOLI,** rappresentante del Governo. Grazie Presidente; Onorevoli Senatori. Il disegno di legge in esame, a parere del Governo, in maniera organica, da' piena attuazione all'articolo 10 della nostra Costituzione, ponendo fine alla carenza e alla disorganicità delle norme vigenti. Non è infatti pensabile che il nuovo scenario geo-politico mediterraneo, in particolare, venga governato da norme derivanti, in modo pressoché esclusivo, dal recepimento delle direttive comunitarie sul tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Le cosiddette qualifiche di "protezione internazionale" (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria) pongono al Governo, ma soprattutto al Parlamento, la necessità di definire un testo unico delle norme in materia di diritto d'asilo, saldamente ancorato alla norma costituzionale. Pertanto, il parere del Governo non può che essere favorevole. Grazie!

**PRESIDENTE.** Procediamo all'esame degli articoli.

Metto ai voti l'articolo 1.

E' approvato.

Metto ai voti l'articolo 2.

E' approvato.

Metto ai voti l'articolo 3.

E' approvato.

Passiamo alla votazione finale.

**DI BARI.** Domando di parlare per dichiarazione di voto.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**DI BARI.** Grazie Presidente. Come gruppo politico esprimiamo il nostro sostegno ad un provvedimento finalmente restituito all'attività parlamentare. Oggi, quest'Aula pronuncia un sì non soltanto ad un disegno di legge, ma ad un diritto dell'uomo; un diritto della persona, naturale, che lo Stato deve semplicemente riconoscere. L'auspicio che formuliamo è che il presente testo, una volta divenuto Legge dello Stato, possa essere da esempio alla comunità internazionale, affinché l'uomo venga definitivamente riconosciuto come "soggetto pubblico di diritto internazionale". Grazie!

**CASTELLANETA.** Domando di parlare per dichiarazione di voto.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**CASTELLANETA.** Grazie Presidente. Sebbene il nostro gruppo non sostenga il Governo e segga su scranni opposti a quelli del collega Di Bari, non possiamo non condividere l'assioma costitutivo di questo disegno di legge: l'uomo è un soggetto pubblico di diritto internazionale. Tale questione è assai più importante, se vogliamo, dello stesso diritto d'asilo che oggi regolamentiamo. E', infatti, un tema così nuovo eppure così antico da rivoluzionare la stessa idea di diritto internazionale e di istituzioni internazionali, così come oggi conosciute. Pertanto, il nostro voto non potrà che essere favorevole. Grazie!

**PRESIDENTE.** Metto ai voti il disegno di legge n. 1, recante "*Disposizioni in materia di diritti umani: diritti dei migranti e diritto d'asilo*". Dichiaro aperto la votazione. Prego colleghi: votate! Dichiaro chiusa la votazione. Il Senato approva. Colleghi, vi ringrazio per la collaborazione. La seduta è tolta.