

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Il permesso umanitario

Silvia Vitro

Sommario: 1. Protezione internazionale.-1.1. La protezione sussidiaria.-2. Protezione umanitaria.- 2.1. Rilevanza dell'integrazione socio-economica.-2.2 Principio di non refoulement.-2.3. IL decreto legge n. 113/2018.-2.4. Applicabilità ai procedimenti in corso.-3. Conclusioni.

1. La protezione internazionale.

I decreti legislativi n. 251/2007 e n. 25/2008, in attuazione delle Direttive comunitarie 2004/83/CE e 2005/85/CE, hanno introdotto nella nostra legislazione le norme relative all'attribuzione ai cittadini di Paesi extracomunitari o apolidi delle qualifiche di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale e le norme relative alle procedure applicate negli Stati Membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale.

Il d.lgs. 251/2007 è stato modificato dalla legge 6 agosto 2013 n. 97 e dal d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, attuativo della Direttiva 2011/95/UE (che ha sostituito la Direttiva 2004/83/CE).

Anche il d.lgs. 25/2008 ha subito numerose modifiche (decreto legislativo n. 159 del 3 ottobre 2008; legge 15 luglio 2009, n. 94; decreto legislativo n. 150 del 1 settembre 2011; legge 6 agosto 2013, n. 97; decreto legge 22 agosto 2014, n. 119; decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142; decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13).

Beneficiario della **protezione internazionale** è, ai sensi dell'art. 2, lett. a bis, d.lgs. 251/2007, il cittadino straniero cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria (quest'ultima può essere riconosciuta, sussistendone i presupposti, al cittadino straniero che non possieda i requisiti per ottenere lo status di rifugiato).

Più specificamente:

- art. 2 d.lgs. 251/2007:

."e) **"rifugiato"**: cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere **perseguitato** per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'art. 10;

.g) **"persona ammissibile alla protezione sussidiaria"**: cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un **grave danno** come definito dal presente decreto e il quale non può, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese";

- art. 7 d.lgs. 251/2007:

."1. Ai fini della valutazione del riconoscimento dello **status di rifugiato**, gli atti di persecuzione, ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, devono alternativamente:

a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'art. 15, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti dell'Uomo;

b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).

2. Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:

a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;

b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;

c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;

d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;

e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'art. 10, comma 2;

e bis) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale;

f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia";

- art. 8 d.lgs. 251/2007:

."1. Al fine del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione di cui all'art. 7 o la mancanza di protezione contro tali atti devono essere riconducibili ai motivi, di seguito definiti:

a) **"razza"**: si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico;

b) **"religione"**: include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;

c) **"nazionalità"**: non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da

un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato;

d) "particolare gruppo sociale": è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana; ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere;

e) "opinione politica": si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'art. 5 e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

2. Nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato, è irrilevante che il richiedente posseda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni”;

- art. 14 d.lgs. 251/2007:

.”1. Ai fini del riconoscimento della **protezione sussidiaria**, sono considerati danni gravi:

- a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”.

1.1. La protezione sussidiaria.

Si esamina in particolare la **protezione sussidiaria**, in quanto è più frequente oggetto delle domande dei richiedenti asilo, essendo essa maggiormente corrispondente alla realtà degli odierni fenomeni di massa, consistenti nell'abbandono di Paesi che non garantiscono le condizioni essenziali di vita e di sicurezza, indipendentemente dall'essere stati i richiedenti specificamente obiettivo di mirati atti di persecuzione da parte dello Stato o di altri agenti persecutori.

L'art. 14 d.lgs. 2007 n. 251 prevede, sostanzialmente, **due forme** di danno grave, integranti gli estremi della protezione sussidiaria:

-quella di cui alle lettere a e b:

- a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;

va dunque valutato se sussista il rischio per il richiedente di subire questi specifici danni gravi, in caso di rientro nel Paese di origine;

-quella di cui alla lettera c:

c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Relativamente alla citata “*lettera c*” si richiama la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, a sua volta menzionata dalla Corte di Cassazione, secondo la quale “*in tema di protezione internazionale sussidiaria, il requisito della individualità della minaccia grave alla persona di cui all’art. 14 lett. c) del d.lgs. 251/2007 non è subordinato, in conformità alle indicazioni della Corte di Giustizia UE (sentenza 17 febbraio 2009 in C-465/07) vincolante per il giudice di merito, alla condizione che il richiedente fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, in quanto la sua esistenza può desumersi anche dal grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, da cui dedurre che il rientro nel Paese di origine determinerebbe un rischio concreto per la vita del richiedente (cfr. Cass. ordinanza nr. 16202/15).*”

Si deve dunque, esaminare se la situazione generale del Paese di origine e in particolare quella della zona di provenienza del ricorrente integri la “***violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato***” di cui all’art. 14 lett. c citato.

Sul punto, in base alle Direttive Qualifiche e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea:

a) “*i rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave*” (Considerando 26 della Direttiva 2004/83/CE e considerando 35 della Direttiva 2011/95/UE);

b) “*la minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale*”, costituisce danno grave ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria (lettere c) degli artt. 15 della Direttive 2004/83/Ce e 2011/95/Ue);

c) “*l’esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata in via generale provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi per ritenere che un civile, rientrato nel*

Paese in questione o, se del caso, nella regione in questione, correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire la detta minaccia". (Corte di Giustizia Ue, 17.2.2009).

d) nell'ipotesi di conflitto armato interno (la cui esistenza si deve ammettere "quando le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o quando due o più gruppi armati si scontrano tra di loro") l'unico elemento rilevante ai fini dell'accertamento del diritto alla protezione, risiede nel livello di violenza che ne deriva (Corte di Giustizia UE sentenza Elgafaji v. Staatsecretaris van Justitie del 17 febbraio 2009; Corte di Giustizia UE, 30.1.2014, sentenza Diakité).

Sempre sul piano generale, va detto che con la predetta sentenza 30.1.2014, la Corte di Giustizia ha ricordato che "mentre nella proposta della Commissione, che ha portato all'adozione della direttiva la definizione di danno grave ... prevedeva che la minaccia contro la vita, la sicurezza o la libertà del richiedente potesse configurarsi sia nell'ambito di un conflitto armato, sia nell'ambito di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell'uomo, il legislatore dell'Unione ha invece optato per la codifica della sola ipotesi della minaccia alla vita o alla persona di un civile derivante da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". (punto 29).

Inoltre, il nostro ordinamento non esclude la possibilità di protezione sussidiaria quando il richiedente proviene dalla parte del Paese in cui è in atto il conflitto, pur potendosi recare nelle zone esenti, a contrario, però, non vi è la possibilità di riconoscere la protezione sussidiaria qualora il richiedente provenga da una parte del territorio dove non sussiste il conflitto armato con violenza indiscriminata perché lì può farvi ritorno. In questo caso, sarebbe solo la scelta volontaria del richiedente di trasferirsi in un territorio a "rischio" ad esporlo ai gravi danni che giustificerebbero la protezione (cfr. ord. Trib. Firenze I Sez. civ. proc. 20622/13, n. 9242/14, n. 19425/14).

In questa materia l'**onere probatorio** del richiedente è notevolmente attenuato.

In particolare, l'art. 3 del d. lgs. 2007 n. 251, conformemente alla Direttive di cui costituisce attuazione, stabilisce che nell'esaminare i fatti e le circostanze poste a fondamento della domanda di protezione si debbano principalmente, per quanto qui interessa, valutare:

- tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese di origine al momento dell'adozione della decisione;

- le dichiarazioni e i documenti pertinenti presentati dal richiedente, che deve rendere noto se ha subito o rischia di subire persecuzione o danni gravi;
- la situazione individuale e le circostanze personali del richiedente.

La norma specifica inoltre che *“il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, salvo che si individuino elementi o motivi per ritenere che le persecuzioni o i danni gravi non si ripeteranno e purché non sussistano gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine”*.

Inoltre, sempre in base all’art. 3 cit., qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri quando l’autorità competente a decidere ritiene che:

- a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda;
- b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita idonea motivazione dell’eventuale mancanza di altri elementi significativi;
- c) le dichiarazioni del richiedente siano da ritenersi coerenti, plausibili e non in contrasto con le informazioni generali e specifiche di cui si dispone relative al suo caso;
- d) egli abbia presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla;
- e) il richiedente sia in generale attendibile.

Nella ricerca degli elementi probatori La Commissione Territoriale e poi il giudice ordinario, davanti al quale è impugnato il provvedimento della Commissione Territoriale (organo della Prefettura), devono collaborare, in una delle più evidenti esplicazioni procedurali del **principio di effettività** sancito dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, ricercando elementi di prova (per esempio sulle condizioni dei Paesi di origine, attraverso le fonti COI- informazioni sui Paesi di origine-) e così integrando il materiale probatorio offerto dal richiedente asilo (art. 8 d.lgs. 25/2008, dovere di cooperazione del giudice e dovere di integrazione istruttoria).

Inoltre, se il rischio dedotto è più elevato, si abbassa il livello di rigore sulla prova.

Ritenute credibili le allegazioni del richiedente asilo, l'esame può concentrarsi, per esempio, sulle seguenti questioni:

-condanna alla pena di morte: è un danno grave di per sé; anche se non è ancora pronunciata, rileva se vi è il rischio effettivo che venga pronunciata ed eseguita; rileva anche il rischio di esecuzioni sommarie da parte di soggetti non statuali;

-se una persona costituisce un target tipico della volontà omicida di un certo gruppo, si rientra nell'ambito di applicazione della lett. a dell'art. 14;

-tortura: l'art. 14 distingue tra tortura (caratterizzata da intenzionalità specifica) e trattamenti inumani e degradanti; la situazione delle carceri integra gli estremi del trattamento inumano o degradante laddove non dipenda dalla mera diffusa grave situazione economica del Paese, ma abbia carattere intenzionalmente afflittivo;

-responsabili del danno grave (art. 5 d.lgs. 251/2007): lo Stato, i partiti, soggetti non statuali; organi de jure o organi de facto; il divieto statutale di celebrare culti in pubblico è rilevante se ne consegue un rischio di persecuzione; il mero fatto, da parte dello Stato, di qualificare come reato atti omosessuali rileva solo se vi è specifica previsione di pena detentiva (e la protezione sussidiaria è applicabile laddove il richiedente non allegi di essere stato specificamente perseguitato per tale motivo, nel qual caso sarebbero integrati gli estremi dello status di rifugiato); il danno proveniente da partiti o organizzazioni di altro tipo rileva ai sensi della lettera b dell'art. 5 d.lgs. 251/2007 se gli stessi controllano o meno una parte consistente del territorio dello Stato; altrimenti si ricade nell'ambito della lettera c dello stesso articolo (soggetti non statuali);

-agenti non statuali: clan e tribù (es.: sette religiose); guerriglieri e paramilitari; signori della guerra, gruppi religiosi estremisti o terroristi; bande organizzate di malviventi; familiari e membri della famiglia allargata; va verificato, attraverso le COI, se lo Stato riesce o no a fornire protezione effettiva contro gli agenti non statuali;

-per quanto riguarda la donna: per esempio va accertato se gode o meno della protezione della famiglia di origine dopo il divorzio; la costrizione ad un matrimonio non voluto costituisce grave violazione della sua dignità;

-la possibilità di rivolgersi all'autorità di polizia può non essere sufficiente, se il richiedente sa a priori che la polizia, nelle determinate circostanze, non può o non vuole offrire protezione;

-la protezione dello Stato (art. 6 d.lgs. 251/2007) deve essere effettiva, non temporanea e facilmente accessibile per i cittadini (per esempio per i minori); se vi è una carenza sistematica nella protezione offerta dallo

Stato, non è rilevante che il richiedente non abbia provato a rivolgersi alla polizia.

2. Protezione umanitaria.

In via subordinata, in caso di non concessione della protezione sussidiaria, il richiedente solitamente domanda il rilascio di un **permesso di soggiorno per motivi umanitari così come previsto ex art. 5 c. 6 TU Immigrazione 286/98** (secondo il quale *il questore rilascia un permesso di soggiorno per motivi umanitari quando ricorrono seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato Italiano*; competente a valutare l'esistenza dei suddetti motivi umanitari è, secondo il sistema normativo applicabile sino alla sotto indicata modifica, la Commissione Territoriale- art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008: *“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'art. 5, co. 6, d.lgs. 286/98”*; il D.P.R. n. 394 del 1999, art. 11, lett. c-ter), regola il rilascio da parte della Questura di tale titolo di soggiorno su richiesta del parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale o previa acquisizione di documentazione riguardante i motivi della richiesta stessa, *“relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale”*). In realtà, la sussistenza delle condizioni di vulnerabilità poste a base della protezione umanitaria deve essere verificata officiosamente dalle Commissioni Territoriali quando non vi siano i requisiti per lo status di rifugiato o per la protezione sussidiaria (come si evince dall'art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008 citato, dall'art. 3, co. 4, d.lgs. 251/2007 e dall'art. 14, 4 co., DPR 21/2015).

Il complessivo regime giuridico proprio delle misure di natura umanitaria è ispirato alla tutela di situazioni tendenzialmente transitorie e in divenire (v., per es., art. 14, co. 4, DPR 21/2015, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno di durata biennale ove la Commissione nazionale, in sede di cessazione o revoca dello status di protezione internazionale riconosciuto, accerti la sussistenza di gravi motivi di carattere umanitario). Ciò in contrapposizione al permesso di soggiorno di durata quinquennale previsto per la protezione internazionale.

Nel quadro europeo, pur non avendo un esplicito fondamento nell'obbligo di adeguamento a norme internazionali o europee, tale forma di protezione è tuttavia richiamata dalla Direttiva comunitaria n. 115/2008, che all'art. 6, par. 4, prevede che gli Stati possano rilasciare in qualsiasi momento, "per motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura", un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno è irregolare. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha altresì chiarito che gli Stati membri possono concedere forme di protezione umanitaria e caritatevole diverse e ulteriori rispetto a quelle riconosciute dalla normativa Europea (in particolare la direttiva n. 95 del 13.12.2011, c.d. direttiva "qualifiche"), purché non modifichino i presupposti e l'ambito di applicazione della disciplina derivata dell'Unione (sent. 09.11.2010, caso Germania c. B. e D., C-57/09, C-101/09), com'è stabilito dall'art. 3 della direttiva n. 95/2011, che consente l'introduzione o il mantenimento in vigore di disposizioni più favorevoli in ordine ai presupposti sostanziali della protezione internazionale, purché non incompatibili con la direttiva medesima.

Secondo la giurisprudenza formatasi fino alla recente modifica della materia, operata con il decreto legge 5/10/2018, *"L'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari costituisce quindi una sorta di **clausola di salvaguardia** del sistema che consente l'autorizzazione al soggiorno in tutte quelle fattispecie concrete che non trovano una compiuta corrispondenza in fattispecie astratte previste dalla normativa ma nelle quali ricorrano situazioni meritevoli di tutela per motivi umanitari, eventualmente connessi alla necessità di adeguare la disciplina alle previsioni costituzionali o internazionali rilevanti in materia di diritti dell'uomo"*.

Si tratta di una norma aperta, il cui contenuto è stato via via individuato dalla giurisprudenza, seppure non sempre concorde.

I "seri motivi" di carattere umanitario oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, alla ricorrenza dei quali lo straniero risulta titolare di un diritto soggettivo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (Cass., sez. un., n. 19393/2009 e Cass., sez. un., n. 5059/2017), non vengono dunque tipizzati o predeterminati, neppure in via esemplificativa, dal legislatore, cosicché costituiscono un catalogo aperto (Cass. n. 26566/2013).

Inoltre, la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10 Cost., comma 3), secondo il costante orientamento della Corte di Cassazione (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale.

La Corte di Cassazione (per es.: ordinanza 7.7.14, n. 15466; sentenza 17.10.14, n. 22111) ha evidenziato la necessità di valutare i profili umanitari in un'ampia ottica che comprende – oltre ad aspetti di natura soggettiva (**problemi sanitari**- es.: problemi di salute non curabili nel Paese di origine, considerate le strutture sanitarie, l'accessibilità ad esse e la reperibilità dei farmaci-, **tutela della famiglia, tutela dei minori**) – anche esigenze legate a **vulnerabilità** od aventi il carattere della temporaneità, “*da proteggere alla luce degli **obblighi costituzionali ed internazionali gravanti sullo Stato italiano***”.

Nel novero di tali doveri, si possono richiamare 3 previsioni:

- l'**art. 32 della Costituzione**, a tenore del quale “*La Repubblica tutela la **salute** come fondamentale diritto dell'individuo*” dove per salute deve intendersi “*uno stato di completo benessere fisico, mentale, sociale e non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità*” (cfr. Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS, di cui l'Italia è Membro dall'11 aprile 1947 con la ratifica approvata con il d. legisl. C.P.S. 4 marzo 1947, n.1068);

- l'**art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo**, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948, secondo cui “*Ogni individuo ha il diritto ad un **tenore di vita** sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo **all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari**, ed ha diritto alla **sicurezza** in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà*”;

- l'**art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici**, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966, ratificati in Italia con legge n. 881/1977: “*Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni*

*individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso”, ed il successivo comma 2, ai sensi del quale “Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo **il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame**, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie”.*

2.1. Rilevanza dell'integrazione socio-economica.

Tra i temi più dibattuti riguardo alla protezione umanitaria, vi è stato, fino alla modifica dell'ottobre 2018, quello della rilevanza o meno dell'**integrazione socio-economica** nel territorio italiano del richiedente asilo.

A questo proposito è illuminante la recente sentenza della Corte di Cassazione, n. **4455/2018**, est. Acierno, che, attraverso un complesso percorso logico-giuridico, ha inquadrato l'integrazione socio-economica dello straniero in Italia nell'ambito del permesso umanitario, indicando la necessità di comparare la situazione del Paese di origine con quella del paese di accoglienza, al fine di cogliere o meno la sproporzione tra i due ambiti di vita, in riferimento alla violazione dei diritti umani basilari.

In particolare, la Cassazione osserva che il **parametro dell'inserimento sociale e lavorativo dello straniero in Italia può essere valorizzato come presupposto della protezione umanitaria non come fattore esclusivo, bensì come circostanza che può concorrere a determinare una situazione di vulnerabilità personale che merita di essere tutelata** attraverso il riconoscimento di un titolo di soggiorno che protegga il soggetto dal rischio di essere immesso nuovamente, in conseguenza del rimpatrio, in un contesto sociale, politico o ambientale, quale quello eventualmente presente nel Paese d'origine, idoneo a costituire una significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali inviolabili.

Con riferimento al caso di specie, il parametro di riferimento non può che cogliersi, oltre che nell'art. 2 Cost., nel diritto alla vita privata e familiare, protetto dall'art. 8 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, così

come declinato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, senz'altro da includersi nel catalogo (aperto) dei diritti della persona da prendere in esame in sede di riconoscimento della protezione umanitaria.

Sotto tale specifica angolazione, al fine di valutare l'esistenza e l'entità della lesione dei diritti contenuti nell'art. 8 Cedu, occorrerà **partire dalla situazione oggettiva del paese di origine** del richiedente correlata alla **condizione personale** che ha determinato la ragione della partenza, di eventuale deprivazione dei diritti umani che abbia giustificato l'allontanamento. La condizione di "vulnerabilità" può, tuttavia, avere ad oggetto anche **la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza** nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio **sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa**.

La vulnerabilità può essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute, non potendo tale primario diritto della persona trovare esclusivamente tutela nel d.lgs. n. 286 del 1998, art. 36, oppure può essere conseguente ad una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impovertimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili).

Ne consegue che il **raggiungimento di un livello d'integrazione sociale, personale od anche lavorativa nel paese di accoglienza** può costituire un **elemento di valutazione comparativa** al fine di verificare la sussistenza di una delle variabili rilevanti della "vulnerabilità" **ma non può esaurirne il contenuto. Non è sufficiente l'allegazione di un'esistenza migliore nel paese di accoglienza**, sotto il profilo del radicamento affettivo, sociale e/o lavorativo, indicandone genericamente la carenza nel paese d'origine, ma è necessaria una **valutazione comparativa** che consenta, in concreto, di verificare che ci si è allontanati da una condizione di vulnerabilità effettiva, sotto il profilo specifico **della violazione o dell'impedimento all'esercizio dei diritti umani inalienabili**. Solo all'interno di questa puntuale indagine comparativa può ed anzi deve essere valutata, come **fattore di rilievo concorrente**, l'effettività dell'inserimento sociale e lavorativo e/o la significatività dei legami personali e familiari in base alla loro durata nel tempo e stabilità. L'accertamento della situazione oggettiva del Paese d'origine e della condizione soggettiva del richiedente in quel contesto, alla luce delle

peculiarità della sua vicenda personale, costituiscono il punto di partenza ineludibile dell'accertamento da compiere. (cfr. Cass. n. 420/2012, n. 359/2013, n. 15756/2013).

E' necessaria, pertanto, una valutazione individuale, caso per caso, della vita privata e familiare del richiedente in Italia, comparata alla situazione personale che egli ha vissuto prima della partenza e cui egli si troverebbe esposto in conseguenza del rimpatrio. I seri motivi di carattere umanitario possono positivamente riscontrarsi nel caso in cui, all'esito di tale giudizio comparativo, risulti **un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa** (art. 2 Cost.).

Nell'esame della vulnerabilità del richiedente (che deve sempre avere ad oggetto una situazione particolare del medesimo), possono anche essere rilevanti, per esempio, l'assenza di solide reti parentali, idonee ad evitare gravi fenomeni di emarginazione, o la compromissione dell'equilibrio psico-fisico del richiedente a seguito di esperienze traumatiche subite nei paesi di transito, come la Libia, che abbiano causato effetti permanenti.

2.2. Principio di non refoulement.

L'art. 19 d.lgs. 286/98 dispone:

*-“1. In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero **possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.***

*1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano **fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura.** Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di **violazioni sistematiche e gravi di diritti umani**”.*

La L. n. 110 del 2017, art. 3, comma 1, ha introdotto il c.1.1, dopo il comma 1 dell'art. 19, nel quale è previsto un sostanziale ampliamento delle condizioni di riconoscimento del diritto alla protezione umanitaria essendo stato aggiunto il fondato motivo di essere sottoposti a tortura e, comunque, essendo stato espressamente imposto di tenere conto nel giudizio da svolgere delle “violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani”.

Si tratta del principio del non-refoulement sancito dagli artt. 4 e art. 19, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'art. 3 della Cedu.

L'art. 28, lett. d), D.P.R. 394/99, disciplina l'ipotesi del **rilascio del permesso umanitario** nei casi – stabiliti dal citato d.lgs. n. 286 del 1998, art. 19 – in cui non possa disporsi l'allontanamento verso un altro Stato a cagione, appunto, del rischio di persecuzioni o torture.

La generale violazione dei diritti umani nel Paese di provenienza, dunque, costituisce un necessario elemento da prendere in esame nella definizione della posizione del richiedente, come si evince pure dal citato comma 1.1 del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 19, che nella verifica della sussistenza del rischio di sottoposizione a tortura in caso di rimpatrio, impone la valutazione dell'esistenza, nello Stato verso cui il soggetto si troverà a essere allontanato, di “violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani”. Tale elemento, tuttavia, deve necessariamente correlarsi alla vicenda personale del richiedente, perché altrimenti si finirebbe per prendere in considerazione non già la situazione particolare del singolo soggetto, ma piuttosto quella del suo Paese d'origine in termini del tutto generali ed astratti in contrasto col parametro normativo di cui all'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286 cit., che nel predisporre uno strumento duttile quale il permesso umanitario, demanda al giudice la verifica della sussistenza dei “seri motivi” attraverso un esame concreto ed effettivo di tutte le peculiarità rilevanti del singolo caso, quali, ad esempio, le ragioni che indussero lo straniero ad abbandonare il proprio Paese e le circostanze di vita che, anche in ragione della sua storia personale, egli si troverebbe a dover affrontare nel medesimo Paese, con onere in capo al medesimo quantomeno di allegare suddetti fattori di vulnerabilità (Cass. n. 4455/2018; Cass. n. 7492/2012, par. 3).

Concretamente, il permesso umanitario in osservanza del principio di non refoulement, alla luce della normativa relativa alla protezione internazionale, dovrebbe poter essere concesso in quei casi in cui, pur sussistendo i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria (appunto per l'accertato rischio di persecuzioni, torture, ecc.), vi siano delle **cause di esclusione** della concessione di detti status, ai sensi degli artt. 10, 12 e 16 d.lgs. 251/2007 (casi in cui il richiedente abbia commesso crimini contro l'umanità, reati molto gravi o costituisca comunque un pericolo per la sicurezza pubblica, ecc.).

2.3 Il decreto legge n. 113/2018.

Il **decreto legge n. 113/2018**, in vigore dal 5/10/2018, ha, tra l'altro, modificato il regime del **permesso umanitario**, sostanzialmente tipizzando le fattispecie relative ed eliminando quella collegata all'integrazione socio-economica del richiedente nel territorio nazionale.

In particolare, il **decreto legge 113/2018, art. 1**, contiene le seguenti statuizioni, relativamente al permesso umanitario:

-Art. 1: Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario

1. Al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

...

b) all'articolo 5:

1) al comma 2-ter, al secondo periodo, le parole «per motivi umanitari» sono sostituite dalle seguenti: «per cure mediche nonché dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18 (violenza o grave sfruttamento), 18-bis (violenza domestica), 20-bis (calamità), 22, comma 12-quater (sfruttamento lavorativo), e 42-bis (atti di particolare valore civile), e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (non refoulement)»;

2) il comma 6, è sostituito dal seguente: «6. 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.»;

...

f) all'articolo 18-bis (relativo al permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica):

1) al comma 1 le parole «ai sensi dell'articolo 5, comma 6,» sono soppresse;

2) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo reca la dicitura "casi speciali", ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico previsto dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, il permesso di soggiorno di cui al presente articolo può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, secondo le modalità stabilite per tale permesso di soggiorno ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.»;

g) all'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo la lettera d), (tra i casi di divieto di espulsione) e' inserita la seguente:

«d-bis) degli stranieri che versano in **condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione**, tali da determinare un **irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi**, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza. In tali ipotesi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di eccezionale gravità debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale.»;

h) dopo l'articolo 20, è inserito il seguente:

«**Art. 20-bis (Permesso di soggiorno per calamità)**. - 1. Fermo quanto previsto dall'articolo 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una **situazione di contingente ed eccezionale calamità' che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza**, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità.

2. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi, è valido solo nel territorio nazionale e consente di svolgere attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro»;

...

q) dopo l'articolo 42, è inserito il seguente:

«**Art. 42-bis (Permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile)**.

- 1. **Qualora lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile**, nei casi di cui all'articolo 3, della legge 2 gennaio 1958, n. 13, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente, autorizza il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno, salvo che ricorrano motivi per ritenere che lo straniero risulti pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, ai sensi dell'articolo 5, comma 5-bis. In tali casi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile della durata di due anni, rinnovabile, che consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.».

2. **Al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25**, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) **all'articolo 32, il comma 3** è sostituito dal seguente:

«3. Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e **ricorrono i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1**, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura "protezione speciale", salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga. Il permesso di soggiorno di cui al presente comma è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro».

Pertanto:

-da un lato, è **soppressa** la previsione generica della facoltà del questore, nel caso in cui debba revocare un permesso di soggiorno per altri titoli, di concedere un “permesso umanitario” qualora ricorrano “*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*” (vecchio **art. 5, co. 6, seconda parte**, d.lgs. 286/1998);

-dall’altro lato, sono tipizzate le fattispecie di permesso umanitario, che però va definito ora come “**permesso in casi speciali**” o “**protezione speciale**”:

.art. 19, co. 2, lett. d-bis, d.lgs. 286/98: *condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi;*

.art. 20 bis d.lgs. 286/98: in caso di *situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza;*

.art. 42 bis d.lgs. 286/98: “*Qualora lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile*”.

La competenza della Commissione Territoriale (relativamente alle fattispecie di cui al vecchio” permesso umanitario) residua solo più in relazione al rilascio della “protezione speciale” per i casi di applicazione del **principio di non refoulement**, come sopra descritto (art. 19 co. 1 e 1.1 d.lgs. 286/98 e art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008).

In questo caso (**art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008**), **in sede di impugnazione** la sezione specializzata in materia di immigrazione del Tribunale ordinario giudica in composizione collegiale, ex art. 3, co. 1, lett. c e d e comma 4-bis d.l. 13/2017, conv. in l. 46/176, come riformato (stesso rito, dunque, applicato in caso di protezione internazionale ex art. 35 d.lgs. 25/2008). Il rito è sommario (art. 19 ter d.lgs. 150/2011, introdotto dal decreto legge 113/2018). In questo caso è eliminato il dubbio che, relativamente alla precedente disciplina della procedura in tema di immigrazione, si aveva circa il rito applicabile all’impugnazione delle statuizioni negative della Commissione Territoriale in tema di permesso umanitario.

In caso di impugnazione de provvedimento del questore che nega il permesso per **cure mediche o per calamità naturale** (**art. 19, co. 2 e art. 20 bis** d.lgs. 286/98), la modifica dell’art. 3, co. 1, del d.l. 13/2017, conv. in l. 46/2017 (che aggiunge la lettera d-bis) comporta la competenza della sezione specializzata in materia di immigrazione, e il rito è sommario e collegiale, ex art. 19 ter d.lgs. 150/2011, introdotto dalla riforma.

Resta il dubbio circa l’impugnazione del provvedimento del questore in tema di permesso di soggiorno **per atti di particolare valore civile**, non

specificamente disciplinata. Ma dovrebbe trattarsi di un procedura interamente amministrativa.

Circa il contenuto sostanziale della riforma, si osserva che l'abrogazione della previsione dell'art. 5, co. 6, seconda parte, d.lgs. 286/98 (concessione del "permesso umanitario" qualora ricorrano "*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*") e l'evidente riduzione delle ipotesi di concessione di un permesso di soggiorno diverso e residuale rispetto alla protezione internazionale e inoltre i connessi dubbi di legittimità costituzionale (che potrebbero sorgere per via della soppressione del richiamo agli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano) potrebbero essere interpretati e superati attraverso una più significativa e adeguata applicazione del **principio di non refoulement**, di cui all'art. 19, co. 1 e 1.1. e al rinnovato art. 32, co. 3 d.lgs. 286/98, nell'ottica di continuare a salvaguardare al meglio le condizioni di particolare **vulnerabilità** dei soggetti richiedenti asilo.

2.4. Applicabilità ai procedimenti in corso.

Resta da esaminare la questione se il D.L. n. 113/18, in vigore dal 5.10.2018, che ha comportato l'abrogazione dell'art. 5 comma 6 del d.lgs. 286 del 1998, sia applicabile **ai procedimenti in corso** (davanti alla Commissione Territoriale e in sede di impugnazione davanti alla sezione specializzata in materia di immigrazione del tribunale ordinario) alla data del 5/10/2018.

Il decreto legge n. 113/2018 non contiene una specifica norma transitoria sul punto.

E allora, sembra debba ritenersi che, ex art. 11 Disp. Prel. c.c., la nuova previsione (di riduzione dei casi di rilascio del permesso umanitario) abbia natura sostanziale e non processuale e **non possa quindi essere retroattiva**.

Ciò trova conferma nell'osservazione che la protezione umanitaria, attecchendosi ad una delle tre componenti del diritto all'asilo costituzionalmente protetto, è una condizione che preesiste al suo riconoscimento e che, come ha affermato la Corte di Cassazione nr. 4455/18, va accertata e non riconosciuta (sulla natura dichiarativa del

provvedimento v. S.U. 907/99 e nella Direttiva Qualifiche il considerando 21).

Inoltre, diversamente opinando, si verrebbe a creare un'irragionevole discriminazione tra coloro che hanno presentato la domanda di protezione prima del 5.10.2018 o radicato una controversia prima di quella data, senza avere la definizione del procedimento nei termini indicati dal legislatore, con quelli che invece hanno ricevuto una decisione prima del 5.10.2018, venendo a dipendere il diverso trattamento dai tempi e dal grado di efficienza dell'organizzazione giudiziaria.

Situazione di disparità di trattamento dipendente da elementi del tutto casuali che potrebbe aprire anche un fronte risarcitorio e anche profili di illegittimità costituzionale (v. Trib. Firenze, 15/10/2018).

Con l'arrivo sul territorio nazionale e con la presentazione del modello C/3 si è acquisito il diritto a presentare la domanda di protezione (ovvero di tutte le forme di protezione ex art. 10 Costituzione) e a quel momento si aggancia la normativa applicabile al caso concreto (Trib. Firenze citato).

Sembra possa ritenersi, dunque, che le “vecchie norme” sul “permesso umanitario” si applichino in tutti i casi in cui lo straniero abbia presentato la domanda di protezione, perlomeno a partire dalla formalizzazione in Questura con la compilazione del modello C3, prima del 5/10/2018.

Le uniche due norme dal carattere transitorio sono i **commi 8 e 9 dell'art. 1** del d.l. 113/2008:

- “**8.** Fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

- **9.** Nei procedimenti in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i quali la Commissione territoriale non ha accolto la domanda di protezione internazionale e ha ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno recante la dicitura «casi speciali» ai sensi del presente comma, della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato. Alla scadenza del permesso di soggiorno di cui al presente comma, si applicano le disposizioni di cui al comma 8”.

Il **comma 8** chiaramente non riguarda la procedura davanti al Tribunale e si occupa solo del rinnovo del permesso umanitario già rilasciato secondo le vecchie norme.

Il **comma 9** è dettato specificamente per la procedura davanti alla Commissione Territoriale e prevede che, nei procedimenti in corso alla data del 5/10/2018, la Commissione, se riconosce la sussistenza dei gravi motivi umanitari, secondo le vecchie norme, rilascia un permesso simile a quello che rilasciava precedentemente, con la variazione formale di denominarlo permesso per casi speciali.

Tale previsione, oltre a confermare che nei procedimenti in corso (davanti alla Commissione e, a maggior ragione, davanti al Tribunale) è possibile concedere il “permesso umanitario” secondo le vecchie norme, stabilisce solo una variante formale (salvo poi l’applicazione del comma 8 in caso di futuro rinnovo del permesso).

Sembra doversi ritenere che tale variante formale non debba essere applicata nei procedimenti di impugnazione davanti al Tribunale ordinario, in quanto, da un lato, la previsione del comma 9 riguarda espressamente solo la procedura davanti alla Commissione Territoriale, dall’altro lato, il Tribunale giudica sul mancato rilascio di un permesso di soggiorno che la Commissione, pur negandolo, aveva già definito come “permesso umanitario” (a meno che la Commissione lo abbia rilasciato nei procedimenti in corso, ma dopo il 5/10/2018, definendolo permesso per casi speciali).

Infine, i ragionamenti sopra esposti (non applicabilità della riforma ai procedimenti in corso, con conseguente applicazione dei precedenti presupposti per la concessione del permesso umanitario, a fronte di un diritto sorto al momento della presentazione della domanda di protezione), sembrano **estensibili al c.d. permesso umanitario per integrazione socio-economica**, dal momento che, come visto sopra, detta integrazione non è un presupposto del riconoscimento del diritto al permesso umanitario, ma costituisce solo un metro di confronto con la condizione di origine (di particolare vulnerabilità), che è il vero fatto generatore del diritto.

3. Conclusioni

In conclusione, la difficoltà di legiferare in questa materia e di interpretare le norme emesse corrisponde alla difficoltà di affrontare un gigantesco fenomeno di esodo di massa che si sta realizzando in questi ultimi quindici anni.

Esodo motivato dalle condizioni disastrose dell’Africa e del vicino Oriente, per l’esistenza di governi corrotti e non democratici, di guerre, disastri ambientali, carestie ed economie non ancora sviluppate.

Il miraggio di una Europa democratica, sicura e ancora ricca (conosciuta sempre di più negli ultimi anni, rispetto al passato, per lo sviluppo della navigazione su internet) ha stimolato il suddetto esodo, favorito poi dalle associazioni criminali che lucrano sul trasporto dei migranti.

Le masse di gente che affluiscono in Europa solo in parte rientrano nell’ambito dei presupposti per la concessione della protezione internazionale e umanitaria e ancora meno nelle ridotte quote flussi dei lavoratori ammessi sul territorio nazionale che i governi stabiliscono ogni due anni.

Ma per individuare i soggetti aventi diritto alle forme di protezione è necessario un esame complesso e non immediato di ciascuna singola domanda (di ciascuna singola vita), perché il fenomeno è di massa, ma il rispetto dei diritti fondamentali deve essere sempre tutelato dal punto di vista individuale.

A volte è più facile individuare i presupposti della protezione, quando i migranti arrivano da paesi come l’Afghanistan, la Siria, l’Iraq, la Somalia, l’Eritrea.

In altri casi è necessario un attento monitoraggio delle condizioni precarie e in continua evoluzione dei vari paesi, allo scopo di adeguare le decisioni alla complessa realtà dei popoli migranti.