

Quello che (non) resta della protezione umanitaria

Brevi riflessioni sul c.d. decreto Salvini

Come le disposizioni in materia di immigrazione hanno profondamente inciso sull'istituto della protezione umanitaria

Di Maria Abagnale

Il D.L. n. 113/2018 - rubricato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata»¹ - destava forti perplessità sin dalla fase embrionale ovvero quando l'attuale Ministro degli Interni ne diffondeva il contenuto durante la sua propaganda politica. Tali perplessità, poi, si sono trasformate in vere e proprie preoccupazioni nel momento in cui il decreto legge è stato adottato dal Consiglio dei Ministri ed è stato convertito in legge da parte del Parlamento².

Il presente contributo, per ragioni di brevità, si soffermerà sulle disposizioni in materia di immigrazione, in particolare sulle norme

¹ {Convertito con modificazioni dalla L. n. 132/2018}.

² {Tra i primissimi commenti si legge "il decreto è una summa di incostituzionalità che potrebbe essere portato ad esempio di ciò che non può essere fatto in materia di migrazioni", cfr. G. AZZARITI, *Sui migranti uno sfregio alla Costituzione*, in <https://ilmanifesto.it/sui-migranti-uno-sfregio-alla-costituzione/> }.

che hanno profondamente inciso sull'istituto della protezione umanitaria.

Il Governo, celandosi dietro «la necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario ...»³, ha di fatto eliminato *in toto* dal nostro ordinamento una norma espressione di civiltà giuridica e attuativa di fondamentali principi costituzionali.

Per comprendere appieno la “perdita” subita dal nostro ordinamento (e conseguentemente da tutti noi) è indispensabile approfondire la natura dell'istituto in questione. Ciò risulta possibile soltanto inquadrando la protezione umanitaria all'interno del sistema internazionale, europeo e costituzionale interno.

Ebbene, la protezione umanitaria, introdotta dalla c.d. Legge Turco – Napolitano n. 40 del 1998, veniva accorpata al T.U. sull'immigrazione, D.lgs. n. 286/1998, che all'art. 5, comma 6, stabiliva che il questore deve comunque rilasciare il permesso di soggiorno in assenza dei presupposti previsti dalle regole generali laddove esistano «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

Le “ragioni umanitarie” poste alla base del rilascio del titolo di soggiorno svincolavano tale tipo di protezione dai presupposti previsti, da un lato, per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (diritto d'asilo) e, dall'altro per il riconoscimento della protezione sussidiaria o, in generale, della c.d. protezione internazionale.

³ {Così si legge nella premessa del D.L. n. 113/2018}.

È utile ricordare, infatti, che per quanto riguarda il primo, la fonte di riferimento è la Convenzione di Ginevra che definisce rifugiato «chiunque, nel timore fondato di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova al di fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non può domandare la protezione di detto Stato»⁴. Tale norma è stata poi trasfusa nel D.lgs. 251/2007 all'art. 2, comma 2, lett. e), trovando tuttavia fondamento già nella Carta costituzionale (art. 10) prima che nel trattato internazionale come vedremo a breve.

La protezione sussidiaria, di contro, interviene laddove manchino i presupposti previsti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Difatti, il D.lgs. 251/2007 prevede il rilascio del titolo di soggiorno al «cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi che, se ritornasse nel paese di origine (o nel paese di origine se apolide), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno» (art. 2, comma 2, lett. g).

Inserita in questo quadro giuridico, la protezione umanitaria rappresentava una norma di chiusura del sistema regolante la condizione dello straniero in quanto interveniva laddove lo straniero non poteva beneficiare delle appena menzionate tutele e, tuttavia, la sua posizione risultava meritevole di salvaguardia per la presenza di “seri motivi umanitari” legati o ad obblighi

⁴ {Tale norma è stata poi trasfusa nella Direttiva europea 2004/83/CE (art. 2) e nel D.lgs. 251/2007 (art. 2, comma 2, lett. e)}.

Sito web: www.opiniojuris.it

Info e contatti: info@opiniojuris.it

Redazione: redazione@opiniojuris.it

Coordinatore sezione Opinio : Dott. Domenico Nocerino

Coordinatore sezione Jus : Avv. Domenico Pone

costituzionali o ad obblighi internazionali. Non è un caso se prima degli obblighi internazionali, il legislatore avesse indicato quelli costituzionali. Se solo si rilegge il terzo comma dell'art. 10 della nostra Costituzione che stabilisce 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 ...» si comprende in che misura l'istituto abrogato fosse diretta attuazione della norma costituzionale⁵.

Invero, quale espressione diretta della norma costituzionale, la protezione umanitaria tutelava lo straniero in quelle situazioni non contemplate dalle norme internazionali ed europee, garantendo così il rispetto dei capisaldi della nostra Carta costituzionale ovverosia del principio personalistico e di solidarietà (*ex art. 2*) e del principio di uguaglianza (*ex art. 3*). Difatti, per usare le parole del Giudice delle Leggi: «la discrezionalità legislativa in ordine alle condizioni di ingresso e di soggiorno non è assoluta, ma deve rispecchiare un ragionevole e proporzionale bilanciamento di tutti i diritti e degli interessi coinvolti soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione è suscettibile di incidere sui diritti fondamentali che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino»⁶.

Anche il Giudice di Legittimità di recente, in materia di protezione umanitaria, aveva ribadito che lo straniero deve godere di una particolare tutela vista la sua situazione di vulnerabilità, assicurando

⁵ {Per approfondimenti, cfr. G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in <https://www.asgi.it/notizie/asilo-protezione-internazionale-silvestri/> }.

⁶ {Corte costituzionale, sentenza 202 del 2013}.

allo stesso le «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»⁷.

È bastato un decreto legge per eliminare tutto quanto appena detto. Nemmeno si comprendono, tra l'altro, quali siano stati “i casi di straordinaria necessità ed urgenza” che hanno spinto il Governo ad abrogare la protezione umanitaria. L'eliminazione di un istituto che assicurava un titolo di soggiorno soprattutto ai minori stranieri non può rappresentare la soluzione per un fenomeno come quello migratorio che ha assunto dimensioni enormi, né tantomeno lo potrà fermare. Al contrario, comporterà una violazione della nostra Costituzione, esporrà il nostro ordinamento alla condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dei diritti umani e, allo stesso tempo, porterà ad una crescita esponenziale del numero di stranieri senza identità⁸ (... e dignità).

Ebbene a questo punto, riprendendo il titolo del presente contributo, è utile domandarsi, anche solo per curiosità, cosa resta della protezione umanitaria.

⁷ {Cfr. Cass., sentenza n. 4455 del 2018. Per un commento alla sentenza si rinvia a: A.VILLECCO, *La Cassazione sui permessi di soggiorno per “seri motivi umanitari”*, in *Famiglia e Diritto*, fasc. 6/2018, 537}.

⁸ {Per l'approfondimento delle norme sull'iscrizione all'anagrafe, cfr. A. BUZZI, F. CONTE, *Ma cosa prevede davvero il “decreto Salvini” sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo?*, in www.lacostituzione.info/index.php/2019/01/06/ma-cosa-prevede-davvero-il-decreto-salvini-sulliscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo/}.

Ebbene, il decreto sostituendo la locuzione «per motivi umanitari» con l'espressione «permesso di soggiorno per casi speciali» non ha fatto altro che tipizzare, al di fuori dei casi di protezione internazionale, nuove ipotesi di rilascio del titolo di soggiorno che si sono aggiunte ai casi speciali di rilascio già previsti dal D.lgs. 286/1998 ossia al rilascio per motivi di protezione sociale *ex art.* 18; al permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica *ex art.* 18 bis ed al permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo *ex art.* 22, comma 12 *quater*, abrogando così – giova ripetere - l'istituto della protezione umanitaria che, quale norma di chiusura del sistema di protezione dello straniero, ancorava la discrezionalità nella scelta relativa al rilascio del permesso di soggiorno alla condizione di vulnerabilità in cui il soggetto versava. In breve, le ipotesi di autorizzazione al rilascio del titolo di soggiorno contemplate dall'attuale disciplina sono le seguenti: il permesso per calamità della durata di sei mesi rinnovabile rilasciato al cittadino straniero che non possa rientrare nel suo paese di origine a causa di una «situazione di contingente eccezionale calamità» (art. 20 *bis*)⁹; il permesso per atti di particolare valore civile rilasciato dal Ministro dell'Interno (art. 42 *bis*); il permesso di soggiorno per cure mediche della durata di un anno rinnovabile rilasciato al soggetto che si trova in «condizioni di salute di eccezionale gravità» e non può rientrare nel suo Paese di appartenenza senza ledere la sua salute (art. 19, comma 2, lett. d *bis*); infine, il permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato

⁹ {Per una distinzione su tale tipo di protezione e migranti climatici, cfr. U. GAUDINO, *La gestione dei migranti climatici all'interno dell'UE*, in questa Rivista, <http://www.opiniojuris.it/migranti-climatici-ue/> }.

nei casi in cui il soggetto possa rischiare di essere sottoposto a tortura nel Paese di origine se estradato o espulso (art. 32, comma 3, D.lgs. 25/2008, art. 19, comma 1.1., D.lgs. 286/1998)¹⁰.

Si tratta di situazioni, quelle appena elencate, sicuramente meritevoli di tutela. Una tutela che però al di fuori di tali casi (e di quelli rientranti nella c.d. protezione internazionale) non trova nessuna possibilità di espansione nemmeno in nome del dovere di solidarietà e fraternità e del rispetto della dignità umana che comunque dovrebbero orientare qualsivoglia scelta amministrativa e/o legislativa.

Visti i numerosi profili di incostituzionalità presenti, in generale, nella nuova disciplina in materia di immigrazione (violazione art. 2, art. 3, art. 10 della Costituzione nonché art. 6 della CEDU), si auspica a breve l'intervento della Consulta.

¹⁰ {Per un approfondimento anche sugli aspetti procedurali, cfr. *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1 D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, in Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 25 ottobre 2018}.