

**IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE
INTERNAZIONALE NELL'ORDINAMENTO
INTERNO: PROFILI OPERATIVI CRITERI
DI VALUTAZIONE E ASPETTI
PROCESSUALI. LA TUTELA UMANITARIA:
FONAMENTO ED EVOLUZIONE ALLA
LUCE DEL «DECRETO SICUREZZA»**

dott. Mauro Tringali

*(Magistrato, già componente della Sezione Specializzata in materia di
immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei
cittadini dell'U.E. del Tribunale di Salerno)*

INTRODUZIONE AL CONCETTO DI INCLUSIONE

- L'inclusione è una nozione centrale nell'ambito del Diritto dei Rifugiati: i criteri dell'inclusione sono usati per identificare e/o determinare se il richiedente abbia bisogno di protezione internazionale.
- L'inclusione è la risposta positiva ad una richiesta di protezione internazionale. Il richiedente meritevole di protezione internazionale è, perciò, "incluso".
- Per questi motivi, l'inclusione è il riconoscimento di uno dei diritti umani fondamentali: il **diritto alla protezione** per chiunque soddisfi determinati criteri e condizioni.

Riferimenti Normativi

- Ambito Internazionale:
La Convenzione di Ginevra relativa allo Status di Rifugiato del 1951 ratificata dall'Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, e modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, ratificato con legge 14 febbraio 1970, n. 95.;
- Ambito Europeo:
La Direttiva Qualifiche 2004/83/CE così come emendata dalla **Direttiva 2011/95/EU**;
La Direttiva Procedure 2005/85/CE così come emendata dalla **Direttiva 2013/32/UE**
- Ambito Nazionale:
Art. 10 Cost.
Decreto Qualifiche D. Lgs. 251/2007 e successive modifiche.
Decreto Procedure D. Lgs. 25/08 e successive modifiche

Il richiedente asilo: definizione

- Il richiedente protezione internazionale è una persona che ha presentato richiesta di protezione internazionale (ovvero un'istanza diretta ad ottenere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 o lo status di protezione sussidiaria) ed è in attesa della decisione sul riconoscimento della protezione internazionale

La Convenzione di Ginevra del 1951: il Principio di *non-refoulement*

- del richiedente protezione internazionale (deportazione, espulsione o trasferimento) verso un Paese Terzo non sicuro in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero a rischio;
- Ciò presuppone l'accesso del richiedente alle procedure di protezione internazionale ed il diritto di rimanere nel territorio dello Stato (permesso di soggiorno per richiesta asilo) nell'attesa dell'esame della richiesta;
- Gli Stati Membri hanno il dovere di proteggere il richiedente asilo e di non estradarlo prima che tutta la procedura della richiesta di protezione internazionale (compreso eventuali gradi di giudizio) sia giunta a conclusione.

Applicazione Pratica del Principio di *non-refoulement*

- Gli Stati non devono respingere nessuno in un territorio in cui subirebbe torture o trattamenti o pene inumane o degradanti, pena di morte o altre gravi violazioni dei diritti umani;
- L'accesso alla procedura di protezione internazionale, da un lato, e il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, dall'altro, sono due aspetti correlati ma distinti e sono disciplinati da diverse regole specifiche e standard valutativi;
- L'esplicita richiesta di asilo da parte del richiedente protezione internazionale non è considerata una condizione necessaria ai fini dell'applicazione del principio di non-refoulement.

LO STATUS DI RIFUGIATO

- 1) **Cittadino straniero** che si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza oppure **apolide** che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale;
- 2) **Timore fondato** (motivi soggettivi e oggettivi);
- 3) Di essere **perseguitato**;
- 4) Motivi di **razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica**;
- 5) **Non può o non vuole** avvalersi della protezione di tale Paese;
- 6) Mancanza clausole di **esclusione**.

1) FUORI DAL TERRITORIO DI CITTADINANZA O RESIDENZA

- La valutazione preliminare da effettuare è la precisa determinazione del paese di nazionalità o, nel caso si tratti di apolide, del paese di abituale residenza del richiedente protezione internazionale;
- Ciò è importante per valutare il timore fondato, la credibilità generale ed il rischio, orientato al futuro, sulla possibilità di un ritorno nel suo paese;
- La conoscenza della lingua e dei dettagli culturali e geografici sono molto rilevanti in questa fase. Il richiedente dovrebbe essere in grado di fornire tutti gli elementi del posto dove lei/lui abbia vissuto prima di intraprendere il percorso migratorio.

La Protezione *Sur Place*

- La protezione *Sur Place* riguarda quei richiedenti asilo il cui timore fondato di persecuzione sia sorto in un secondo momento, quando gli stessi hanno già lasciato il proprio paese di origine. Questo può accadere per circostanze esterne o per circostanze interne;
- Le circostanze esterne implicano cambiamenti nel paese di origine: cambio del quadro politico, instaurazione di una dittatura o di un regime, tensioni sociali, conflitti armati o anche un deterioramento improvviso della situazione riguardante i diritti umani;
- Le circostanze interne consistono in una evoluzione interna delle loro convinzioni politiche, sociali, religiose, sessuali alle quali non può essere chiesto di rinunciare.

2) TIMORE FONDATO

- Il timore fondato non sempre dipende da un concreto atto persecutorio direttamente subito dal richiedente e non sempre è basato sulla sua esperienza personale. Il timore fondato può anche essere causato, ad esempio, da eventi accaduti alla famiglia o a membri del suo stesso gruppo etnico, sociale o religioso;
- Mentre è vero che il timore fondato deve essere orientato al futuro, lo stesso non è limitato solamente ad atti futuri. A volte l'esperienza di passate persecuzioni può legittimare un timore fondato (**criterio presuntivo**). Una persona già vittima di tortura, ad esempio, porterà sempre con sé il timore di continue e future persecuzioni;
- Il timore fondato è caratterizzato da un'elemento soggettivo (interiore) del richiedente asilo ma per avere rilevanza ai fini della protezione internazionale deve essere corroborato da un elemento oggettivo: condizioni fisiche, psicologiche o riguardanti il paese d'origine.

3) ATTI DI PERSECUZIONE

In generale con il termine persecuzione si indicano atti sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali come la minaccia alla vita o alla libertà personale. Tuttavia, non tutte le violazioni dei diritti umani costituiscono atti di persecuzione. Il concetto di persecuzione è in continua evoluzione in modo da adattarsi continuamente a nuove fattispecie.

In particolare i diritti per cui **qualsiasi deroga è esclusa**, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti dell'Uomo (CEDU) sono:

- Diritto alla vita;
- Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti;
- Divieto di schiavitù;
- Nulla poena sine lege.

3) ATTI DI PERSECUZIONE

Gli atti di persecuzione 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'articolo 10, comma 2;
- f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Responsabili della persecuzione (Agente persecutore)

- a) lo Stato;
- b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;
- c) soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, contro persecuzioni o danni gravi.

4) MOTIVI DI PERSECUZIONE

- 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;
- 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;
- e) **opinione politica**: si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

5) NON PUÒ O NON VUOLE AVVALERSI DELLA PROTEZIONE DEL PAESE D'ORIGINE

- A causa della natura sostitutiva della protezione internazionale, lo status di rifugiato è riconosciuto soltanto se la persona in questione **non può o non vuole** avvalersi della protezione del proprio paese d'origine contro la persecuzione;
- Al momento di valutare se un soggetto che offre protezione sia effettivamente in grado di conferirla occorre accertare se tale soggetto adotti adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione. Occorre, altresì, accertare se il richiedente abbia accesso a tale protezione e se la protezione sia **effettiva e non temporanea**;
- Anche se un'adeguata protezione è disponibile nel paese d'origine, il richiedente può non avvalersi di tale protezione. Il richiedente deve avere validi motivi per tale rifiuto, diversi dalla mera convenienza personale.

6) CLAUSOLE DI ESCLUSIONE

- 1) Lo straniero è escluso dallo status di rifugiato se rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 1 D della Convenzione di Ginevra, relativo alla **protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi UNHCR**;
- 2) Lo straniero è, altresì, escluso dallo status di rifugiato ove sussistono fondati motivi per ritenere:
 - a) che abbia commesso un **crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità**, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini;
 - b) che abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un **reato grave** ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere classificati quali reati gravi. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena prevista dalla legge italiana per il reato non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni;
 - c) che si sia reso colpevole di **atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite**, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta dell'ONU.

LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

- Mancanza dei requisiti per essere riconosciuto come rifugiato;
- Cittadino straniero che si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale;
- **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 danno grave**;

Sono considerati danni gravi (lista esaustiva):

- 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**.

- **Condanna o esecuzione della pena di morte**

l'espressione «pena di morte» si fa riferimento a una situazione in cui una persona viene messa a morte dallo Stato come punizione ufficiale per un reato. La decisione giudiziaria con cui si stabilisce che una persona dev'essere punita in questo modo è la condanna a morte. L'esecuzione implica invece il solo processo effettivo mediante il quale una persona viene uccisa, indipendentemente dall'esistenza di una decisione giudiziaria.

- **Tortura e/o pena o trattamento inumano o degradante**

gli Stati membri sono parti contraenti della CEDU e sono vincolati dall'articolo 3 che vieta agli Stati di rimpatriare una persona in un territorio in cui rischierebbe di subire torture, pene o trattamenti inumani o degradanti. Questo divieto si applica pure all'invio di una persona in uno Stato che, a sua volta, la rimpatrierà in un territorio in cui rischierebbe di subire tale trattamento.

- **Minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale**

rischio più generale rispetto alle lett. a) e b). È sufficiente la minaccia piuttosto che atti di violenza, derivante da conflitto armato di intensità tale da estendersi ad alcune persone a prescindere dalla loro situazione personale (indiscriminata).

EVOLUZIONI GIURISPRUDENZIALI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Concetto di «scala progressiva»

Minaccia grave ed individuale Rischio generale e Rischio specifico

- La CEDU ritiene che una situazione generalizzata di violenza normalmente non comporti una violazione dell'articolo 3 della CEDU in caso di espulsione. Soltanto nei casi più estremi di violenza generalizzata la CEDU ritiene che vi sia il rischio di maltrattamenti per il solo fatto che un individuo sia esposto a tale violenza al rimpatrio (sentenza 2009 **Elgafaji /Paesi Bassi**).
- 2011: Nella causa **Sufi e Elmi/Regno Unito** la Corte per la prima volta ha riconosciuto una violazione dell'articolo 3 della CEDU sulla base della mera presenza in un territorio in cui vi sia una situazione di estrema violenza generalizzata.
- Nelle sentenza **Diakitè/Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi** (2014) la CGUE prevede l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente e perciò riguarda il rischio di un danno generale. Il criterio dell'individualizzazione è soddisfatto quando la persona fa parte di una «cerchia di potenziali vittime» o quando esistono elementi tali da dimostrare che la stessa è colpita in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale. **Quanto più elevato è il grado di violenza, tanto minore è l'individualizzazione richiesta.**
- Quando la violenza indiscriminata in una situazione di conflitto raggiunge un livello estremamente elevato, resta inteso che qualsiasi civile è esposto al rischio di subire un danno grave. Non vi sono ulteriori requisiti di individualizzazione della minaccia. Si tratta di una situazione eccezionalmente grave.

**LA PROTEZIONE UMANITARIA PRIMA DEL
«DECRETO SICUREZZA» (d. l. 4 ottobre 2018 n.
113, conv. nella legge 1° dicembre 2018, n. 132).**

LE FONTI DELLA PROTEZIONE UMANITARIA

La protezione per motivi umanitari era regolata, nei suoi presupposti, dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. 286/1998 (Testo unico dell'immigrazione), che stabiliva che «*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*». (inciso abrogato)

L'art. 19 del d.lgs. 286/1998 prevede (tutt'ora) che «*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 rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. 1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione 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.*»

L'art. 32, comma 3, del d.lgs n. 25/2008 (decreto "procedure"), stabiliva che «*nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale» (nella forma del rifugio o della protezione sussidiaria) 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*» (inciso abrogato) .

- La protezione umanitaria, quindi, costituiva una forma di **tutela a carattere residuale** posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia, collocata in posizione di alternatività rispetto alle due misure tipiche di protezione internazionale.
- la protezione umanitaria era unanimemente inclusa nell'alveo dei **diritti umani**, anche in ragione della sua **correlazione con il diritto d'asilo costituzionale**, di cui costituiva una delle forme di attuazione. La giurisprudenza di legittimità ha ritenuto, con orientamento costante, che si tratti proprio di una delle modalità di attuazione dell'asilo costituzionale (Cass. n. 10686 del 2012; n. 16362 del 2016) ed anzi che, unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria chiuda il cerchio delle forme di tutela del diritto d'asilo costituzionale, escludendo che vi siano margini ulteriori di applicazione diretta dell'art. 10, terzo comma, Cost. (Cass. n. 16362 del 2016). Questa affermazione può condurre ad attribuire al permesso umanitario, per il suo carattere aperto e residuale, una funzione propulsiva nell'attuazione del diritto di asilo costituzionale.

Requisiti Per La Protezione Umanitaria

- Mancanza dei requisiti per essere riconosciuto come rifugiato;
- Mancanza dei requisiti per essere riconosciuto meritevole di protezione sussidiaria;
- Viene accordata quando ricorrono **seri motivi** risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano: principio del *non-refoulement* (divieto di respingimento);
- I «**seri motivi**» di carattere umanitario non vengono tipizzati o predeterminati, neppure in via esemplificativa, dal legislatore, cosicché costituiscono un catalogo aperto;

Caratteristiche Della Protezione Umanitaria

- I «seri motivi» vengono generalmente ricondotti a significativi **fattori soggettivi di vulnerabilità**, quali. particolari motivi di salute, ragioni di età, traumi subiti tali da lasciare traccia nella personalità del richiedente, un significativo percorso di integrazione nel nostro paese) ovvero a **fattori oggettivi di vulnerabilità**, che possono essere legati a guerre civili, a rivolgimenti violenti di regime, a conflitti interni, a catastrofi naturali, a rischi di tortura o di trattamenti degradanti ed altre gravi e reiterate violazioni dei diritti umani nel Paese di origine.
- La vulnerabilità può essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del **diritto alla salute**, oppure può essere conseguente ad una **situazione politico-economica molto grave** con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, o 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).
- 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.

CORTE DI CASSAZIONE - SENTENZA N. 4455 DEL 23/02/2018

- Il livello di integrazione dello straniero che soggiorni provvisoriamente in Italia in attesa che venga definita la sua domanda di protezione internazionale **non può costituire, di per sé solo**, un motivo di concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari;
- La compromissione dei diritti umani nel Paese di provenienza non è sufficiente a giustificare la protezione umanitaria in mancanza di uno specifico rischio personale del richiedente.
- Il parametro dell'inserimento sociale e lavorativo dello straniero in Italia può essere valorizzato come presupposto della protezione umanitaria **non come fattore esclusivo**;
- Non è sufficiente l'allegazione da parte del richiedente di un'esistenza migliore nel paese di accoglienza, 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.

CONCLUSIONE

Protezione Umanitaria

Corte Di Cassazione - Sentenza N. 4455 Del 23/02/2018

"Il riconoscimento della protezione umanitaria, secondo i parametri normativi stabiliti dall'art. 5, c. 6; 19, c.2 T. U. n. 286 del 1998 e 32 del d.lgs n. 251 del 2007, al cittadino straniero che abbia realizzato un grado adeguato d'integrazione sociale nel nostro paese, non può escludere l'esame specifico ed attuale della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine, dovendosi fondare su una valutazione comparativa effettiva tra i due piani al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza."

«DECRETO SICUREZZA» (d. l. 4 ottobre 2018 n. 113, conv. nella legge 1° dicembre 2018, n. 132)

Il decreto legge abroga il comma 6 dell'art 5 del TUI e qualsiasi riferimento, nella normativa generale, al permesso di soggiorno per motivi umanitari sostituendo i permessi di soggiorno per motivi umanitari con **cinque tipi di permessi di soggiorno**, che danno al titolare una condizione giuridica più precaria rispetto alla disciplina previgente (disciplina che prevedeva un permesso della durata di due anni e consentiva l'accesso al lavoro, al servizio sanitario nazionale, all'assistenza sociale e all'edilizia residenziale):

1. Il permesso per "protezione speciale"
2. il permesso "per calamità"
3. il permesso "per cure mediche"
4. il permesso "per atti di particolare valore civile"
5. permessi di soggiorno "per casi speciali"

Permesso per protezione speciale

L'art. 32 d. lgs. 25/2008 è stato sostituito nel modo seguente:
«Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ricorrano 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.»

Permesso di soggiorno per calamità

Art. 20-bis T.U. Immigrazione :

- situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza nel Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno
- permesso di soggiorno con durata di sei mesi, rinnovabile per altri sei. Possibilità di lavorare ma non di conversione in permesso per motivi di lavoro o di studio

Protezione speciale per cure mediche

Art. 19, comma 2, lettera d -bis) T.U. Immigrazione :

Non è consentita l'espulsione ... degli stranieri che versano in condizioni di salute di «particolare gravità» tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza.

Rilascio di 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 cui sopra.

Permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile

Articolo 42-BIS T.U. Immigrazione:

- Straniero che abbia compiuto atti di particolare valore civile (di cui alla Legge 2 gennaio 1958, n. 13: atti di eccezionale coraggio che manifestano preclara virtù civica compiuti esponendo la propria vita a manifesto pericolo)
- Che non sia pericoloso per l'ordine pubblico
- Permesso di soggiorno con 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

CASI DI PROTEZIONE SPECIALE

Art. 18 T.U. Immigrazione -Soggiorno per motivi di protezione sociale (preesistente al d.l. sicurezza):

- indagini per sfruttamento della prostituzione o per taluno dei reati per cui sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza
- situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero e concreti pericoli per la sua incolumità per effetto delle sue dichiarazioni o della necessità di sottrarsi ad una associazione dedita a tali reati
- permesso di soggiorno con durata di sei mesi che può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia . Possibilità di conversione (a certe condizioni) in permesso per motivi di lavoro o di studio

- **Art. 18 bis T.U. Immigrazione** -Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica (preesistente al d.l. sicurezza):
- indagini per taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 582, 583, 583-bis, 605, 609-bis e 612-bis del codice penale o per taluno dei reati per cui sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza
- situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero e concreti pericoli per la sua incolumità per effetto delle sue dichiarazioni o della necessità di sottrarsi a tali reati
- permesso di soggiorno con durata di un anno. Possibilità di conversione in permesso per motivi di lavoro o di studio (comma 1 bis introdotto dal d.l. sicurezza)

- Articolo 22 comma 12 quater T.U. Immigrazione - (Permesso di soggiorno per «sfruttamento lavorativo»):
- Sfruttamento lavorativo di immigrati privi del permesso di soggiorno (reato di cui al comma 12 bis)
- Straniero che denuncia e coopera nel procedimento penale
- Permesso di soggiorno con durata di sei mesi, per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale. Possibilità di conversione in permesso per motivi di lavoro

Le ipotesi tipiche e speciali che sostituiscono il permesso di soggiorno per motivi umanitari, previste espressamente nel decreto, **non coprono, quindi, il perimetro del diritto di asilo costituzionale e degli obblighi internazionali dell'Italia**. Né ciò sarebbe possibile per la peculiarità dei diritti della persona - alla cui tutela è posto anche l'art 10 comma 3 della Costituzione - letti ed interpretati dalla Corte Costituzionale "nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione sempre più attenta ai valori di libertà e dignità della persona" (Corte Cost. n. 161/1985), e non suscettibili di essere ricondotti in un catalogo predeterminato.

Se è vero che **l'art 10 della Costituzione ha immediata portata precettiva** e gli obblighi internazionali, primo fra tutti quello di *non refoulement* considerato assoluto ed inderogabile dalla giurisprudenza della CEDU e della Corte di Giustizia UE, impongono al nostro paese di non espellere i richiedenti che si trovino nelle condizioni previste dalle norme internazionali, resta il problema della disciplina concretamente applicabile in tali casi: **a quale permesso di soggiorno avrà diritto il richiedente**: di quale durata e con quali diritti? convertibile o meno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro?

Anche il Presidente della Repubblica, nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri contestualmente all'emanazione del decreto legge in materia di Sicurezza e Immigrazione, ha sentito l'obbligo di sottolineare che, comunque, *«restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia»*.

DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Il richiedente è tenuto a presentare, unitamente alla domanda di protezione internazionale o comunque appena disponibili, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda.

Art. 3, dlgs 251 del 2007

Dir. 2004/83/CE

In particolare, tutta la documentazione in merito a:

Età

Condizione sociale

Identità

Cittadinanza

*Paesi e luoghi in cui
soggiornato*

Domande d'asilo pregresse

Itinerari di viaggio

*Documenti di identità e di
viaggio*

**Motivi della domanda di
protezione**

ESAME DELLA DOMANDA

L'esame della domanda è svolto in «cooperazione» con il richiedente attraverso due fasi (CGUE, sentenza C-277/11, 2012, punto 64)

PRIMA FASE

Accertamento delle circostanze di fatto che possono costituire elementi di prova a sostegno della domanda

SECONDA FASE

Valutazione giuridica degli elementi di prova, che consiste nel decidere se, alla luce dei fatti che caratterizzano una fattispecie, siano soddisfatti i requisiti sostanziali per il riconoscimento di una protezione internazionale.

**L'esame della domanda di protezione internazionale è effettuato SU
base individuale.**

L'esame prevede la valutazione:
(art. 3 dlgs. 251 del 2007)

a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese, ove possibile, le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione;

b) della dichiarazione e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente, che deve anche rendere noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;

c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;

d) dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente, dopo aver lasciato il Paese d'origine, abbiano mirato, esclusivamente o principalmente, a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività esponano il richiedente a persecuzione o danno grave in caso di rientro nel Paese;

e) dell'eventualità che, in considerazione della documentazione prodotta o raccolta o delle dichiarazioni rese o, comunque, sulla base di altre circostanze, si possa presumere che il richiedente potrebbe far ricorso alla protezione di un altro Paese, di cui potrebbe dichiararsi cittadino.

CRITERI PRESUNTIVI

(ART.3 DLGS. 251 DEL 2007)

Il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni o danni 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 purchè non sussistono gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine.

(Art. 3, co. 4)

Qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri

se l'autorità competente a decidere sulla domanda 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 una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;
- c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone;
- d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla;
- e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile.

IL BENEFICIO DEL DUBBIO

«La Corte riconosce che, a causa della situazione particolare in cui i richiedenti asilo si trovano spesso, è spesso necessario dare loro il beneficio del dubbio nel valutare la credibilità delle loro dichiarazioni e i documenti giustificativi. Tuttavia, quando vengono presentate informazioni che forniscono una valida ragione per mettere in discussione la veridicità delle osservazioni del richiedente, egli deve fornire una spiegazione soddisfacente di tali presunte discrepanze.»

(CEDU Matsiukhina and Matsiukhin v. Sweden (dec.), no. 31260/04, 21 June 2005).

«si tratta di uno scrutinio fondato su parametri normativi tipizzati e non sostituibili, tutti incentrati sulla verifica della buona fede soggettiva nella proposizione della domanda", e che impongono una valutazione d'insieme della credibilità del cittadino straniero, fondata su un esame comparativo e complessivo degli elementi di affidabilità e di quelli critici.»

(Cass. Civ. ord. 9 gennaio - 4 aprile 2013 n. 8282)

CRITERI APPLICABILI ALL'ESAME DELLE DOMANDE: LE C.O.I.

Ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo ... elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO, dal Ministero degli affari esteri ... o comunque acquisite dalla Commissione stessa.

(Art. 8 D. Lgs. 28/01/2008, n. 25)

La Commissione territoriale, ovvero il giudice in caso di impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, le informazioni, relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente.

(Art. 27 co. 1 bis D. Lgs. 28/01/2008, n. 25)

Si tratta del dovere di cooperazione istruttoria del Giudice
(Cass., SS.UU., 17.11.2008 n. 27310)

«in materia di riconoscimento dello "status" di rifugiato, i poteri istruttori officiosi prima della competente Commissione e poi del giudice, risultano rafforzati; in particolare, spetta al giudice cooperare nell'accertamento delle condizioni che consentono allo straniero di godere della protezione internazionale, acquisendo anche di ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione politica del Paese di origine. In tale prospettiva la diligenza e la buona fede del richiedente si sostanziano in elementi di integrazione dell'insufficiente quadro probatorio, con un chiaro rivolgimento delle regole ordinarie sull'onere probatorio dettate dalla normativa codicistica vigente in Italia»

CRITERI DI VALUTAZIONE IN SINTESI

Esame prettamente individuale:

- Situazione specifica e personale richiedente
- Beneficio del dubbio e buona fede soggettiva
- Presunzione fondatezza del timore

Cooperazione officiosa:

- Ricerca C.O.I.
- Attenuazione principio dispositivo giudizio civile ordinario
- Assenza preclusioni o impedimenti processuali

Esempio plastico: «SCALA PROGRESSIVA» art. 14 lett. c) d.lgs. n. 251/07

“tanto più il richiedente è in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria” (sentenza Elgafaji, punto 39, sentenza Diakité, punto 31).

LA FASE GIURISDIZIONALE

ART. 35

D.LGS. N. 28/2005 (DECRETO PROCEDURE)

Impugnazione

Avverso la decisione della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria è ammesso ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria

LA RIVOLUZIONE DEL «DECRETO MINNITI»

d.l. n. 13/2017 (conv. con mod. nella Legge n. 46/2017)

PRINCIPALI NOVITA'

- 1) Istituzione sezioni specializzate**
- 2) Videoregistrazione del colloquio**
- 3) Nuova procedura di cui all'art. 35 bis**
- 4) Abolizione grado di appello**

Istituzione sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'U.E.

- presso i tribunali sede di Corte d'Appello
- composte da giudici specializzati
- competenti per tutta la «materia dell'immigrazione» (art. 3 lett. a, b, c, d, e)
- giudicano in composizione monocratica salvo che per le controversie di cui all'art. 35 del d.lgs. N. 25/2008, nelle quali giudicano in composizione collegiale
- hanno competenza territoriale in relazione al:
 - luogo in cui ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato
 - luogo in cui si trova la struttura gov. o il centro SPRAR che ospitano il ricorrente
 - luogo in cui ha dimora l'apolide

ART. 35 BIS
CONTROVERSIE IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO
PROTEZIONE INTERNAZIONALE

- Tribunale in composizione collegiale
- Rito dei procedimenti in camera di consiglio (art. 737 c.p.c.)
- Procedimento impugnatorio: ricorso a pena inammissibilità entro 30 gg. (60 gg. se res. all'estero) dalla notifica del diniego
 - ovvero termini ridotti alla metà (15 o 30 gg.) in caso di:
 - «manifesta infondatezza» o domanda reiterata (art. 28 co. 2)
 - soggetto trattenuto ai sensi del art. 6 d.lgs. 142/2015

Sospensione efficacia esecutiva provvedimento impugnato

La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato,

tranne che:

- a) Richiedente «trattenuto» in CIE in attesa di espulsione
- b) Diniego per inammissibilità
- c) Diniego per manifesta infondatezza
- d) Diniego di cui all'art. 28 bis c. 2 lett. c (domanda presentata al solo scopo di eludere provvedimento di espulsione)
- e) ricorrente condannato anche solo in primo grado per uno dei reati ostativi al riconoscimento della protezione (novità del Dec. Sicurezza)

Per tali casi, inserito procedimento cautelare incidentale modellato su quello *inaudita altera parte* (prima si ricorreva all'art. 700 c.p.c.) che si conclude con decreto non impugnabile

La sospensione dell'efficacia in ogni caso termina con il provvedimento di primo grado (salvo «autosospensione» in caso di ricorso per cassazione) – per vecchio rito invece resta sospesa sino al passaggio in giudicato (cfr. Cass. Civ. n. 18737/2017)

- Instaurazione contraddittorio cartolare
- Obbligo cooperazione in capo alla commissione (trasmissione tutti atti, documenti, videoregistrazione e C.O.I.)
- Nascita del procedimento ad «udienza eventuale»

L'udienza resta obbligatoria quando:

- a) visionata la videoregistrazione, il giudice ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato
- b) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti
- c) dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova
- d) la videoregistrazione non è disponibile
- e) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione;
- f) l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa **di primo grado**.

Il procedimento si conclude con decreto non reclamabile né appellabile, avverso il quale è ammesso il solo ricorso per cassazione

IN CONCLUSIONE:

- ESTREMA COMPRESSIONE DIRITTO DI DIFESA
- PERDITA TENDENZIALE DEL MOMENTO INDISPENSABILE DELL'AUDIZIONE
- VISIONE DI FONDO DI CONTROVERSIE «BAGATTELLARI»

FINE