

LA PROTEZIONE UMANITARIA
DAI LAVORI PREPARATORI ALL'APPLICAZIONE PRATICA.
BREVE EXCURSUS DI GIURISPRUDENZA

(Genova, 06.11.2017)

BASI NORMATIVE della protezione umanitaria:

- **Direttiva 2008/115/CE** (c.d. direttiva rimpatri) prevede, all'art. 6 §4 che *“in qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari 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 nel loro territorio è irregolare. In tali casi non è emessa la decisione di rimpatrio. Qualora sia già stata emessa, la decisione di rimpatrio è revocata o sospesa per il periodo di validità del titolo di soggiorno o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare.”*
Con il DL 89/2011, convertito, con modificazioni, nella l. 129/2011 - di trasposizione della direttiva citata nell'ordinamento interno - l'Italia ha aggiunto all'art. 5, comma 6 D. Lgs. 286/98 il periodo *“ il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste dal regolamento di attuazione”* (DRP 394/99, artt. 11, comma 1 lett. c ter) e 28, co. 1, lett. c).
Quindi, mentre prima della L. 129/11 il permesso per motivi umanitari era previsto solo da una disposizione regolamentare, e quindi da una norma meramente interna, con la direttiva 115/2008 recepita nel nostro ordinamento con la citata legge del 2011 ha ottenuto “forza di legge” in adempimento di un obbligo comunitario.
- **D. Lgs. 286/98 art 5 comma VI** : *“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 strati contraenti salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato Italiano.*
Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal Questore secondo le modalità previste dal regolamento di attuazione”
- **DPR 349/99 art. 11 comma 1**: *“Il permesso di soggiorno è rilasciato quando ne ricorrono i presupposti, per i motivi e la durata indicati nel visto d'ingresso o dal testi unico, ovvero per uno dei seguenti altri motivi:*
(...)
c ter): per motivi umanitari, nei casi di cui agli artt. 6 comma 6 e 19 comma 1 del TU previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale.”

LINEE GUIDA INTERPRETATIVE

Per orientarsi su come individuare i motivi caritatevoli ovvero le gravi situazioni personali che possono portare al riconoscimento della protezione umanitaria, si può anzitutto far riferimento

alla **Circolare n. 3716 del 30.7.2015** con cui la Commissione Nazionale per il Diritto di asilo, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle Commissioni Territoriali, ha delineato **alcuni casi specifici (ritenuti comunque non esaustivi) in presenza dei quali ricorrono le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari:**

1) Esposizione alla tortura o a trattamenti inumani e degradanti.

In questi casi se la situazione individuale non consente il riconoscimento dello status di rifugiato (ad esempio per la presenza di una causa di esclusione) e neppure della protezione sussidiaria ex art. 14, lett. b) d.lgs. n. 251/07 (ad esempio per la insussistenza di una sufficiente personalizzazione del rischio del richiedente di subire un grave danno), può essere applicata la p.u.

Si tratta di casi residuali, in cui il richiedente, se rimpatriato, correrebbe il rischio di subire trattamenti inumani o degradanti o torture in ragione della condizione oggettiva del Paese, perché ad esempio caratterizzato dalla presenza di:

- generalizzata violazione dei diritti umani;
- e/o diffusione di episodi di tortura o trattamenti inumani e degradanti,;
- e/o mancata e/o inidonea persecuzione di coloro che si rendono responsabili di simili condotte ecc.

2) Gravi condizioni psico-fisiche o gravi patologie che non possano essere adeguatamente trattate nel Paese di origine.

Le condizioni di salute possono alternativamente riferirsi ad una disabilità o ad una malattia, fisica o psichica, anche di natura transitoria.

Inoltre va valutata anche la mancanza di risorse adeguate del sistema sanitario del Paese di origine e la sussistenza di limitazioni all'accesso alle cure, tali da determinare la perdita dell'opportunità di cure e/o di presa in carico che, oltre a costituire una violazione di un diritto esporrebbero il soggetto ad un rimpatrio poco sicuro e poco dignitoso.

3) Temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine, non riconducibile alle previsioni dell'art. 14, lett. c), d.lgs. n.251/07.

Tale ipotesi è rivolta a garantire protezione umanitaria ogni qual volta la situazione generale del Paese escluda di potersi assicurare al richiedente un rientro in assoluta "sicurezza" per un livello generale d'insicurezza del Paese, o anche circoscritto nella zona di provenienza del richiedente (ad esempio per la presenza di una diffusa criminalità organizzata in mancanza di adeguata protezione, instabilità politica o sociale ecc.);

4) Gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza.

Alluvioni, terremoti, maremoti non consentono il rimpatrio dell'individuo in condizioni di sicurezza, reimmettendolo in un contesto privo di risorse adeguate a garantirgli una sopravvivenza dignitosa.

Nella prassi applicativa, le Commissioni Territoriali hanno ad esempio riconosciuto la protezione umanitaria a richiedenti protezione internazionale provenienti dai Paesi del Sud-est asiatico in occasione del maremoto e più recentemente ai cittadini del Nepal in conseguenza del terremoto del 2015.

Si discute se all'interno di questa ipotesi possano essere ricompresi anche fenomeni a carattere progressivo, ma che parimenti porrebbero il soggetto, nel caso di rimpatrio, in un contesto di

vita non dignitoso e insicuro: ad esempio situazioni di progressiva desertificazione del territorio, di siccità, o di diffusa carenza di risorse atte a garantire la sopravvivenza e la sussistenza della popolazione locale.

Tra gli altri fattori locali che nella prassi delle commissioni hanno portato al riconoscimento della protezione umanitaria vi sono ad esempio situazioni epidemiche (esempio l'epidemia di Ebola che per anni ha interessato paesi come Liberia, Guinea, Sierra Leone).

5) Situazione familiare del richiedente asilo, da valutarsi secondo previsto dall'art.8 della CEDU concernente il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Con la p.u. possono essere tutelati i legami familiari del richiedente in quanto il diritto alla tutela della vita privata e familiare rientra tra i diritti fondamentali dell'uomo.

La corretta tutela di tale diritto impone una sua applicazione il più possibile estensiva, che dunque non distingua tra legami preesistenti rispetto alla presentazione della domanda di protezione internazionale o sorti successivamente e che ricomprenda un modello di famiglia ampio e comprensivo non solo dei vincoli di sangue, ma anche di quelli de facto, valutati anche tenendo conto del concetto di famiglia esistente nel Paese di origine del richiedente.

L'applicazione giurisprudenziale della norma ha portato a riconoscere la sussistenza di "esigenze umanitarie", oltre che nei casi di particolare vulnerabilità soggettiva dell'individuo, anche in ragione del contesto di vita creato dalla persona nel corso della permanenza nel Paese di accoglienza, in un giudizio di bilanciamento tra le risorse disponibili nel paese di origine, e quelle oramai raggiunte sul territorio italiano, dal quale emergano condizioni tali da far avvertire l'espulsione del soggetto come crudele e contraria al senso di umanità dettato dalla sensibilità sociale e dal comune sentire.

(Per ulteriori approfondimenti si veda quanto pubblicato in materia di p.u. sul sito ww.asgi.it)

GIURISPRUDENZA: esame di alcuni casi in cui è stata riconosciuta la p.u.

Trib. Roma Ordinanza del 12.02.2016 ha riconosciuto la p.u. ad un cittadino della Guinea Bissau che aveva lasciato il paese di origine nel 2010, traferendosi dapprima in Senegal e poi in Libia a causa delle minacce ricevute da alcuni vicini che avevano ucciso il padre dapprima in Senegal e poi il Libia. *"l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari costituisce 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 dei diritti dell'uomo. Ciò premesso è evidente che qualora il ricorrente rientrasse nel proprio paese di origine di troverebbe esposto ad una situazione di estrema vulnerabilità e precipiterebbe in una situazione di povertà dalla quale – provo come è di qualsivoglia sostegno familiare e di risorse – non avrebbe alcuna possibilità di uscire. Pertanto la situazione generale del paese di origine delineata e la giovane età del richiedente, impongono di riconoscere al medesimo un permesso di soggiorno per motivi umanitari"*

Trib. Bologna Ordinanza del 29.02.2016: ha riconosciuto la p.u. ad un cittadino proveniente dal Mali (regione di Kayes, nel sud est) e che aveva lasciato il paese di origine per motivi di carattere economico. Il Giudice ha evidenziato la situazione personale del ricorrente *"che manca dal paese di origine da cinque anni non ha più legami con la famiglia e pertanto verserebbe in una situazione di profonda e grave emarginazione oltre che di grave disagio economico alla quale potrebbe non riuscire a porre rimedio, viste anche le pesanti limitazioni agli spostamenti che il ricorrente potrebbe compiere all'interno del*

paese di origine in cerca di occasioni lavorative data l'altissima conflittualità ancora esistente nel nord del paese". Inoltre si fa riferimento anche al percorso di integrazione dal richiedente.

Trib. Bologna ordinanza del 03.06.2017: ha riconosciuto la p.u. ad un cittadino della Costa d'Avorio facendo riferimento – previa valutazione della credibilità del racconto – alla sua difficile situazione familiare ed al percorso di integrazione svolto in Italia.

“Quanto narrato dal ricorrente e' coerente con la storia riferita alla Commissione Territoriale. Egli riferisce una vicissitudine legata a contrasti familiari con uno zio ,che, dopo la morte del padre ,lo voleva costringere a lavorare impedendogli di proseguire i suoi studi .Vero' e' che in Costa d Avorio per lo più le scuole sono private e piuttosto costose (si veda pag. 49-50-51-52<http://www.inmigrazione.it/userfiles/file/Le%20scuole%20altrove%20AFRICA.pdf>); inoltre l'obbligo scolastico sino ai 16 anni e' stato introdotto solo recentemente per l' anno 2015 e 2016 (<http://www.rivistamissioniconsolata.it/2017/04/01/la-costa-davorio-ostaggio-2/e>) , ma non vi e' nessuna forma di controllo su tale obbligo e comunque, essendo il richiedente di età superiore, non avrebbe potuto ricevere alcuna tutela per la sua situazione (<http://www.rivistamissioniconsolata.it/2017/04/01/la-costa-davorio-ostaggio-2/>). Va valutato anche che recenti report riferiscono che in detto paese le dispute familiari vengono gestite applicando il diritto consuetudinario (si veda per es. sub capitolo Denial of Fair Public Trial tratto da United States Department of State, 2015 Country Reports on Human Rights Practices - Cote d'Ivoire, 13 April 2016, available at: <http://www.refworld.org/docid/5716128015.htm>).

[...]la protezione umanitaria va valutata caso per caso, considerando la specificità della condizione personale del richiedente. Del resto, l'art. 5, co. 6 TU 286/98 utilizza una formula disgiuntiva per indicare i motivi che, pur in assenza dei requisiti per il rilascio del titolo di soggiorno ordinario consentono quello umanitario, ovvero sia seri motivi in particolare “di carattere umanitario” o “risultanti da obblighi costituzionali o internazionali”, così escludendo che essi siano collegati esclusivamente a fattispecie tutelate dalla Costituzione o da Atti internazionali. Nel caso in esame, il ricorrente infatti ha lasciato il suo paese in quanto privato , dopo la morte del padre, delle risorse familiari e della stessa abitazione e degli strumenti economici per poter proseguire gli studi Attualmente il giovane ricorrente, dopo essere passato dalle violenze in Libia, ha finalmente trovato serenità in Italia, dove ha ripreso a studiare con passione, cominciando dall'apprendimento della lingua italiana, al punto da coadiuvare le insegnanti nell'attività didattica per altri richiedenti asilo, svolgendo un tirocinio formativo particolarmente specializzato nel quale ha mostrato grande interesse, in generale mostrando grande capacità di autonomia, come si evince dalla relazione della struttura che lo ospita Inoltre dal mese di ottobre 2016 svolge attività lavorativa con un contratto di tirocinio in una azienda di Parma , come si evince dalla documentazione allegata). Dunque IBRAHIM FANE ha dimostrato di aver svolto già' un positivo percorso di integrazione e si ritiene che vada concessa la protezione umanitaria affinché egli possa avere il tempo nel paese ospitante, in cui ha saputo utilizzare proficuamente i mezzi che gli sono stati messi a disposizione dal sistema di accoglienza , di consolidare il suo futuro.. E' ragionevole ritenere che invece un rientro in Costa d Avorio , dove non ha più alcun familiare disposto ad accoglierlo e supportarlo, lo esporrebbe ad una situazione di vulnerabilità e difficoltà , in considerazione anche della situazione socio-economica di quel paese.

TRIBUNALE Di Firenze ordinanza del 15.02.2017: è stata riconosciuta la p.u. ad un cittadino Pakistano (Punjab) in considerazione delle criticità della zona di provenienza, lasciando in secondo piano la vicenda personale (il ricorrente aveva, in particolare dichiarato di essere sunnita e di essere stato aggredito da un gruppo di sciiti in quanto lo avevano sentito criticare pubblicamente le loro pratiche religiose). Il Giudice ha ritenuto credibile il racconto, escludendo tuttavia la sussistenza dei presupposti per lo status di rifugiato ovvero della protezione sussidiaria e ha fatto riferimento alla circolare della Commissione Nazionale del diritto di asilo del 30.07.2015 laddove consente di far rientrare nella p.u. la “temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del paese o della zona di origine, non riconducibile alle previsioni dell'art 14 lett. c) D. Lgs. 251/2007”.

TRIBUNALE DI TORINO Ordinanza 21.07.2017: ha accordato la p.u.. ad un cittadino proveniente dal Senegal motivando con riguardo alla mancanza di legami nel paese di origine e valorizzando il percorso di integrazione in Italia. Il ricorrente è stato riconosciuto in una situazione di “particolare vulnerabilità atteso che qualora intendesse far rientro nel paese di origine di

troverebbe privo di qualsiasi affetto nonché di beni che gli consentirebbero di riprendere la sua vita. Alla particolare vulnerabilità derivante dalle predette considerazioni si aggiunge il fatto che il medesimo ha dato prova di un'ottima integrazione sociale" (attività di volontariato, studio della lingua italiana, contratto di lavoro a tempo indeterminato come dog sitter).

TRIBUNALE di Bari Ordinanza del 17.07.2017: ha riconosciuto la p.u. ad un cittadino proveniente dal Ghana per motivi di salute (epatite B). nella motivazioni si dice che il diritto alla salute del ricorrente *“risulterebbe esposto a grave compromissione laddove lo stesso non potesse continuare a godere dell'assistenza specialistica assicurata in Italia per le quali risultano altresì prescritti controlli periodici, essendo improbabile che, per le note condizioni di inadeguato sviluppo, prestazioni di assistenza e cure mediche almeno equivalenti possano essergli garantiti nel paese di provenienza.”*

TRIBUNALE DI MILANO Ordinanza del 07.07.2017: ha riconosciuto la p.u. ad un cittadino di nazionalità nigeriana per la situazione personale particolarmente vulnerabile e per il percorso di integrazione svolto in Italia. In particolare il ricorrente aveva dichiarato di essere stato costretto a lasciare la Nigeria a causa delle minacce di morte subite da parte della matrigna e dei fratellastri che volevano appropriarsi dell'eredità materna. *“Nel caso in esame, la giovane età del ricorrente (appena ventenne), i maltrattamenti subiti da parte della matrigna e dei fratellastri, lo stato di totale abbandono da parte del padre, l'impossibilità di contare su una rete familiare in grado di offrirgli supporto e protezione, costituiscono tutti elementi che pongono il ricorrente in una condizione di particolare vulnerabilità. A tali considerazioni deve poi aggiungersi come il ricorrente – nel breve tempo trascorso in Italia – abbia già dimostrato di essersi inserito nel tessuto socio lavorativo. In tal senso devono essere considerati i seguenti elementi: il ricorrente vive presso una famiglia italiana (cfr. dichiarazione sottoscritta da Erika Pala); lavora come apprendista metalmeccanico e percepisce uno stipendio netto mensile di 659,00 euro; ha frequentato corsi di formazione sulla sicurezza sul posto di lavoro; ha frequentato la scuola media, conseguendo ottimi risultati nell'apprendimento della lingua italiana (cfr. documenti depositati dalla difesa del ricorrente).*

TRIBUNALE di MILANO Ordinanza del 17.07.2017: ha riconosciuto la p.u. ad un cittadino maliano proveniente da Bamako pur ritenendo non credibile il suo racconto, ma facendo riferimento al contesto difficile della zona di provenienza ed al buon percorso di integrazione effettuato in Italia: *“le dichiarazioni del ricorrente risultano non credibili in quanto generiche, prive di particolari e dettagli. Lo stesso non sa riferire sul ruolo del padre e del motivo del trasferimento da Bamako a Gao né di come sia avvenuta la sua uccisione, lo stesso dicasi del sequestro della madre e dell'uccisione del fratello, inoltre sarebbero circostanze datate nel tempo nel 2012, pertanto le circostanze riferite sono tali da non consentire da ritenere sussistente nei suoi confronti una situazione persecutoria diretta e personale che (...) lo ponga in una situazione di effettivo o quanto meno verosimile rischio di un danno grave alla sua persona (...)*” il Tribunale prosegue poi affermando tuttavia che nel caso di specie sussistono *“concrete ragioni di non respingimento di cui agli artt. 5 comma VI e art. 19 D. Lgs. 286/98 – in quanto il ricorrente “proviene da zone del Mali interessate da un incremento delle lotte intertribali e il Segretario Generale delle Nazioni Unite nella sua relazione sulla situazione in Mali ha dato atto della presenza di banditismo armato che ancora oggi costituisce la più significativa minaccia per i civili”* .

Infine si fa riferimento al fatto che il ricorrente si è integrato frequentando corsi di italiano, di informatica e corsi sportivi nonché svolge attività lavorativa presso un'azienda agricola con regolare contratto di cui ha prodotto le buste paga.

TRIBUNALE DI MILANO Ordinanza del 31.03.2016 (est. Salmieri): ha statuito che il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari rientra tra le misure idonee ad assicurare l'attuazione del diritto di ogni individuo ad un livello di vita dignitoso per sé e per la propria famiglia, che include un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati e che tenda al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita, considerato il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame (cfr. art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ratificato dall'Italia ex l. 881/1977), allorché lo straniero provenga da un Paese in cui, sulla base di concordanti rapporti internazionali aggiornati *“vi sia una situazione concreta e attuale di grave carestia o di crisi alimentare, così generalizzata da mettere a rischio immediato la sopravvivenza di gran parte della popolazione, nel senso che le condizioni di gravi ed oggettive difficoltà economiche, di diffusa*

povertà e di limitato accesso per la maggior parte della popolazione ai più elementari diritti inviolabili della persona, tra cui il diritto alla salute ed alla alimentazione, sono tali che allo straniero giunto in Italia lo Stato deve assicurare un livello di vita dignitoso in osservanza dell'obbligo internazionale, anche perché il suo eventuale rimpatrio porrebbe lo straniero in una situazione di estrema difficoltà economica e sociale e sostanzialmente gli imporrebbe condizioni di vita del tutto inadeguate, in spregio agli obblighi di solidarietà internazionale richiamati.”.

In senso difforme si veda **TRIBUNALE di MILANO Ordinanza del 03.06.2016 (est. Buffone)**: secondo la quale esula dalla p.u. la tutela dello straniero che versi una *“condizione di grave povertà e che dunque in caso di rimpatrio rischi di essere sposto alla mancanza di sufficiente supporto per la fruizione di diritti fondamentali “* in quanto se è ben vero che lo Stato italiano si è impegnato in ambito internazionale ad offrire supporto anche agli stranieri che versino in tali condizioni, è altrettanto vero che *“la specifica misura eventualmente erogabile è rimessa alla discrezionalità del legislatore dovendosi realizzare un balancing costituzionale tra differenti principi costituzionali”* tra cui anche l'equilibrio di bilancio.

Appello Cagliari (sentenza n. 476/2017): ha confermato la p.u. ad un cittadino pakistano proveniente dalla zona del Punjab pur ritenendo non credibile il suo racconto (in quanto generico, poco circostanziato), ma facendo riferimento alle criticità della zona di provenienza, che pur non essendo tale da integrare una situazione di violenza indiscriminata, stante la presenza di gruppi militanti anche fondamentalisti particolarmente radicati sussiste una situazione *“di temporaneo rischio per la popolazione civile di esposizione ad un eccesso di impiego di mezzi violenti (...) venendo ad integrare gli estremi di una vulnerabilità personale”* che giustifica il riconoscimento della p.u.

Appello Torino sentenza n. 1478/2015: ha escluso il riconoscimento della p.u. per la inattendibilità del racconto del ricorrente (trattavasi di un cittadino di etnia curda). Questa sentenza è stata poi confermata da **CASS. sez. I n. 26641/2016** dove è stato stabilito che la credibilità soggettiva del ricorrente è una condizione imprescindibile per qualsiasi forma di protezione internazionale *“pur in presenza di una documentata situazione di vulnerabilità del ricorrente costituita dal suo stato di salute o dal positivo percorso di integrazione in Italia intrapreso”*.

In senso parzialmente difforme si veda **Cass. 22111/2014** (con riferimento al caso di una cittadina nigeriana): ha stabilito che il giudice è tenuto verificare se la prospettazione del quadro generale di violenza diffusa ed indiscriminata accertato sia quanto meno idoneo, pur in mancanza del riconoscimento di credibilità del racconto della ricorrente *“ad integrare una situazione di vulnerabilità idonea a disporre la trasmissione degli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari”*