

Dibattito su protezione umanitaria e integrazione sociale

Abstract: il punto su protezione umanitaria e integrazione sociale dopo la fondamentale Cass. 4455/18

1) Si tratta di una pregevolissima sentenza, come sempre accade quando relatrice è l'ottima Collega Acierno, di cui stiamo già analizzando in sezione la portata.

Certi passi mi sembrano implicare tali difficoltà applicative da essere quasi impossibile, nella pratica, non riconoscere la protezione umanitaria.

Parlo da pratico del diritto, e da Giudice al quale il Legislatore ha chiesto, forse dimenticandosi che avevo anche qualcos'altro da fare, di definire in 4 mesi la richiesta di protezione.

Ricordo la prima domanda di protezione che avevamo esaminato, ahimè qualche anno fa: era quella di una Cecena che aveva i servizi segreti russi alle calcagna ed era sorvegliata a vista dalla Digos.

Oggi il panorama dei richiedenti è molto cambiato, ed i numeri sono ingestibili: ad oggi, presso la mia sezione, per un numero di R.G. contenzioso ordinario ce n'è uno di protezione internazionale.

Ed allora, di fronte a questa innegabilmente diversa qualità - sì, confessiamolo, QUALITÀ' - e quantità di domande di protezione, mi domando se oggi nelle nostre aule di Giustizia sia concretamente possibile *“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”*.

Si legge in un passo della sentenza che: *“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”*, e si rammenta al giudice *“il dovere di cooperazione istruttoria officiosa”*.

Ecco, io penso che con i nostri numeri e con i nostri strumenti, senza un obiettivo filtro da parte dell'Avvocatura sulle migliaia di richieste di protezione che - ne converremo - non sono tutte ed a priori fondate e non meritano tutte e sempre 30 pagine di ricorso dai toni epocali, e senza un approccio ancora più professionale da parte delle Commissioni, questo “punto di partenza ineludibile” rischia di rimanere solo un principio in diritto.

Sarebbe interessante infine comprendere se sia ancora attuale e condiviso l'insegnamento (purtroppo uno dei tanti e non ancora coordinati) della Cassazione (n. 26641 del 2016) secondo cui *“con riguardo alla protezione umanitaria non può evidentemente prescindersi, nella mancanza di prove del racconto dell'interessato, quantomeno dalla credibilità soggettiva del medesimo, analogamente a quanto è previsto quanto al riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria”*.

In altri termini: se le domande di rifugio e protezione sussidiaria sono disattese per mancanza di credibilità soggettiva, occorre tornare al “ punto di partenza ineludibile”, o si tirano le somme?

2) A prima lettura la prima cosa che mi viene in mente è che la necessità di un tale approfondimento (che condivido integralmente per le ragioni addotte dalla Corte di Cassazione) volto a ricostruire la condizione individuale di partenza del richiedente, a mio avviso, rende ineliminabile l'audizione del richiedente ad eccezione dei casi di accoglimento, per tabulas, della domanda di protezione internazionale in senso stretto (status e sussidiaria). La seconda cosa: per raccogliere la sollecitazione che viene da intervento sub 1), vorrei dire che, forse, le Commissioni dovrebbero adeguare il proprio orientamento (ma premetto che ho una prospettiva limitata a Firenze, Livorno, Perugia, Roma e Frosinone di cui conosco in egual misura i dinieghi).

La terza: l'impegno che richiedono questi procedimenti è ampiamente sottovalutato dal CSM e dalle tabelle di organizzazione di tutti i Tribunali.

3) Condivido l'opinione che si tratti di una sentenza fondamentale, da tenere sempre sulla scrivania per approfondire e meditare.

Mi permetto di evidenziare ciò che ho capito e di formulare due osservazioni.

1. Al paragrafo 4.1, la sentenza collega strettamente il riconoscimento della protezione umanitaria ai casi di impedimento all'espulsione. Già la SS.UU. 11535 del 2009 evidenziava il legame in questione ma la sentenza odierna, a mio giudizio, approfondisce il tessuto normativo su cui si fonda l'asserzione, con un importante legame al divieto di refoulement. La connessione tra protezione umanitaria e casi di impedimento all'espulsione è, d'altra parte, confermato in una prospettiva comparatista. La protezione umanitaria, in qualsiasi modo si chiama e qualunque sia la procedura e l'autorità competente, è sostenuta dalle predette ragioni in diversi ordinamenti europei.

2. Mi sembra che, al paragrafo 6, si prenda posizione decisa per la necessità di una valutazione individuale dei casi. E' vero che lo si fa con riguardo alla fattispecie dell'integrazione sociale ma le ottime ragioni giuridiche poste alla base del ragionamento, a mio avviso, sono tali da poter condurre all'esigenza della verifica delle condizioni individuali del richiedente in ogni ipotesi di protezione umanitaria.

3. Mi sembra che la sentenza indichi la necessità di tenere conto di due fattori: da un lato, " la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale", dall'altro, il livello di integrazione sociale, personale od anche lavorativa nel paese di accoglienza. Ora, a me pare che, se si ritiene accettabile che il richiedente rischi, nel caso di rientro in patria, di incorrere nella lesione del "nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità", la protezione umanitaria dovrebbe essere riconosciuta a prescindere dalla valutazione dell'integrazione sociale, poiché, in quel caso, la persona interessata sarebbe sottoposta a trattamento inumano o degradante, con conseguente violazione dell'art. 3 della CEDU. Ciò varrebbe da solo ad ottenere la protezione, come si può ricavare dalla giurisprudenza Cedu sul menzionato art. 3. Ovviamente la soglia di violazione dell'art. 3 è molto alta, come noto e peraltro le affermazioni della sentenza commentata sul punto mi paiono concordanti. Si parla infatti di "condizioni minime" e di radicale compromissione della possibilità di soddisfare i bisogni.

4. Infine, al paragrafo 6, la sentenza valorizza l'ipotesi in cui sia accertata " un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita (n.d.r. il paese di origine e quello di accoglienza) nel godimento dei diritti fondamentali...". E' interessante rilevare come la Corte EDU abbia espresso un punto di vista differente, se non opposto, nella sentenza N v United Kingdom. In quella pronuncia si afferma, tra l'altro, che: "I progressi della scienza medica, insieme alle differenze sociali ed economiche tra paesi, implicano che il livello di trattamento disponibile nello Stato contraente e nel paese di origine può variare considerevolmente ... l'articolo 3 non impone allo Stato contraente di attenuare tali disparità attraverso la fornitura di assistenza sanitaria gratuita e illimitata a tutti gli stranieri senza il diritto di rimanere all'interno del proprio territorio.. Una constatazione contraria comporterebbe un onere eccessivo per gli Stati contraenti."

Aggiungo, a completamento di queste prime riflessioni su una sentenza di straordinaria rilevanza che non penso che le commissioni territoriali, nel trattare il tema della protezione umanitaria per integrazione sociale, si siano attestate su un livello di protezione inferiore a quello indicato dalla decisione in esame ed anzi, è possibile che, nel nostro ambito, si debba fare una riflessione per enucleare bene i parametri per le decisioni amministrative in materia.

4) Convinta dell'importanza, notevole, della pronuncia, che segna un passaggio importante nella definizione della protezione umanitaria, ritengo che questa forma di protezione non possa essere collegata (solo) al divieto di non refoulement di cui all'art. 19 TU, perchè quest'ultima norma è uno dei tanti presupposti sussumibili all'interno dell'art. 5, co. 6 TU, il quale richiama svariati obblighi costituzionali ed internazionali, che non sempre hanno come presupposto l'impedimento all'espulsione. O meglio, quel impedimento può essere ritenuto un effetto della umanitaria, ma non un presupposto.

Sul punto 4 evidenziato sub intervento n. 3), la pronuncia della CEDU richiamata opera, a mio avviso, una valutazione politica dell'art. 3 della Convenzione, poco pertinente alla Corte ma tant'è. In ogni caso, l'Italia ha l'art. 32 Cost. come interpretato anche dalla Corte costituzionale, che quelle esigenze di bilancio pubblico non contiene affatto, anzi, poiché riconosce il valore universale di quello che è definito il nucleo irriducibile del diritto alla salute" (Corte cost. 252/2001). Certo, va effettuata la comparazione dell'effettività del diritto alla salute nel Paese di origine del richiedente, in concreto, ma è valutazione diversa da quella che pare sottesa alla sentenza Cedu. L'art. 32 Cost. è uno degli obblighi costituzionali che, in quei termini, rientrano nell'art. 5, co. 6 TU e pertanto è ad esso che si dovrebbe fare riferimento.

Peraltro, se la lesione fosse così intensa da indurre a ritenere l'integrati i presupposti di cui all'art. 3 CEDU, mi chiedo perchè non si dovrebbe ragionare in termini di protezione internazionale, non umanitaria.

Sulle decisioni delle Commissioni territoriali, anch'io come il dott. Minniti (pur con ruoli differenti) vedo solo i provvedimenti di diniego della protezione internazionale e di quella umanitaria, ma, per quest'ultima, non ho mai trovato nè una valutazione individuale nè un ragionamento che prescindendo dai fatti indicati per il diniego della protezione internazionale (come invece indica la Cassazione) ed, anzi, soprattutto nella mia regione vedo dinieghi con ampi richiami alla giurisprudenza, sia locale che di Cassazione, che esclude la protezione vuoi per salute, vuoi per integrazione, vuoi per instabilità sociale, ecc. ecc. Insomma, una esclusione standardizzata che non prende posizione, in concreto, sulla specifica condizione del richiedente. E questo penso sia un problema non da poco.

5) A mio avviso, questa sentenza dà una interpretazione più restrittiva della prassi di molte Commissioni, le quali ancorano la cd. protezione umanitaria per integrazione ad una serie di fattori quali: Un contratto di lavoro più o meno a tempo indeterminato che garantisca un reddito sufficiente, la titolarità di un contratto d'affitto, la conoscenza della lingua italiana, l'ingresso in Italia minore età, la presenza di familiari in Italia, un percorso di scolarizzazione in corso da parte del richiedente...

Questa sentenza non ritiene questi elementi di per sé sufficienti al riconoscimento della protezione umanitaria, richiedendo (se ho correttamente inteso) una valutazione comparata sia con la situazione del Paese di origine del richiedente, sia con la sua vicenda personale.

Il primo punto su cui mi interrogo è che valutazione vada fatta in merito alla situazione del Paese di origine, cioè se la valutazione debba riguardare solo la compromissione dei diritti inviolabili ex art. 15 CEDU (diritto alla vita, proibizione della tortura, della schiavitù, nulla poena sine lege) oppure il riferimento sia ad una categoria più ampia di diritti, alcuni dei quali, come quello dell'art. 8 CEDU, bilanciabili o altri discendenti dall'art. 2 Cost.

Nel primo caso la valutazione si sovrappone parzialmente a quella per la protezione internazionale, con l'unica differenza che mancherebbe l'agente persecutore e porterebbe in ogni caso, come già detto da Gallo, al riconoscimento di una protezione umanitaria ex art. 3 CEDU.

Chiedo quindi un aiuto a capire bene quale sia il ventaglio di diritti fondamentali da tenere in considerazione ai fini della nostra valutazione, oltre l'art. 8 CEDU.

La sentenza chiarisce molto bene invece che quando la situazione di instabilità o di violenza nel Paese di origine sia tale da non raggiungere il livello di violenza richiesto dall'art. 14, lett c, legittimamente possa essere concessa la protezione umanitaria

6) Io non darei alla sentenza una connotazione così restrittiva.

In primo luogo essa tratta dell'integrazione sociale e da ciò non credo possa prescindere nella sua lettura.

La sentenza fa riferimento ad un catalogo molto aperto dei diritti della persona da prendere in considerazione ed alla necessità di verificare se questi verrebbero violati in caso di rimpatrio nel paese origine, tenuto conto del contesto nel quale il richiedente dovrebbe tornare.

Inoltre, la sentenza afferma anche che "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.", "perché la ratio della protezione umanitaria rimane quella di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità".

Afferma la necessità della valutazione caso per caso della vita privata del richiedente in Italia in comparazione con la situazione che si troverebbe a vivere in caso di rimpatrio, valutando se questa si risolverebbe in una compromissione dei suoi diritti fondamentali, 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".

D'altro canto la stessa giurisprudenza della CEDU ha affermato trattarsi di indebita ingerenza nella vita privata in violazione dell'art 8 l'espulsione di stranieri integrati nel paese ospitante.

Il riferimento ai motivi umanitari OPPURE agli obblighi costituzionali O agli obblighi internazionali, da parte della norma, non può che comportare un catalogo molto aperto che comprende non solo tutti i diritti fondamentali previsti dalla costituzione e dai trattati e carte sovranazionali, ma anche l'obbligo di solidarietà previsto dall'art 2 della costituzione (unico idoneo a dare un senso al riferimento ai seri motivi umanitari della norma, che sono alternativi agli obblighi costituzionali e internazionali, od al considerando 15 della direttiva 2011/95/UE che fa riferimento ai motivi caritatevoli e umanitari).

7) Anche a me non sembra che la sentenza, soprattutto se si tiene conto del principio di diritto da essa espresso, si muova nell'ottica di un restringimento delle ipotesi di concessione della protezione umanitaria.

Anzi, una volta accertata l'avvenuta piena integrazione sociale e lavorativa, il confronto fra i due piani (1. situazione di integrazione conseguita nel paese d'accoglienza e 2. situazione soggettiva e oggettiva del richiedente nel paese d'origine) non potrà che orientare l'apprezzamento del giudice nella direzione di riconoscere la tutela atipica, e ciò in considerazione del fatto che, nella generalità dei casi, le modalità d'esercizio dei diritti umani nel paese di provenienza, beninteso se raffrontate (come impone la Cassazione) con la situazione di integrazione del paese d'accoglienza, deporranno plausibilmente in senso favorevole al richiedente asilo.

8) condivido quanto espresso sub 7). Al centro della valutazione per il riconoscimento del diritto soggettivo al rilascio del permesso di soggiorno ex art. 5 vi è il giudizio comparativo (pag. 11 n. 7) tra la condizione individuale del richiedente nel Paese d'origine (che va allegata) ed integrazione sociale....in particolare, previo giudizio di comparazione, occorre valutare "se il rientro determini la specifica compromissione dei diritti umani adeguatamente riconosciuti e goduti nel nostro paese" così come dice la sentenza (pag. 11)il "parametro di riferimento non può che cogliersi oltre che nell'art. 2 della Costituzione, nel diritto alla vita privata e familiare protetto dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo senz'altro da includersi nel catalogo (aperto) dei diritti della persona da prendere in esame in sede di riconoscimento della protezione umanitaria" con la precisazione che "la vulnerabilità" può avere ad oggetto 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" (pag. 8).

Pare vi sia in riconoscimento giuridico del concetto "inclusione sociale", da valutare ovviamente caso per caso.

8) Un dubbio: a pag. 13 la sentenza afferma che il complessivo regime delle misure umanitarie sembra ispirato alla tutela di situazioni tendenzialmente transitorie. A pag. 9 parla della valutazione comparativa riferita al radicamento affettivo, sociale e/o lavorativo.

Può esistere un radicamento tendenzialmente transitorio, con radici provvisorie magari rinnovabili?

9) Ovviamente esiste, lo vediamo ogni giorno il radicamento di questi ragazzi, in Toscana c'è una macchina di accoglienza, con luci ed ombre, che vede impegnate centinaia di giovani e di organizzazioni no profit...

Non vedo nessuna contrapposizione tra radicamento e protezione provvisoria

.... ma in ogni caso non c'è nessun contrasto logico tra valutazione del radicamento ai fini della valutazione della vulnerabilità e la temporaneità delle varie forme di protezione .

Se è vero che il radicamento serve a stimare la misura/la portata della vulnerabilità allora la durata (più o meno lunga) del permesso si rivela del tutto indipendente

Non c'è interferenza alcuna a mio avviso

Ma la portata della 4455 a mio avviso è ben maggiore perché nella nozione di umanitaria consente, con chiarezza, di comprendere molte condizioni individuali che riscontriamo ogni giorno nei richiedenti.

Io personalmente trovo un forte sostegno nella sentenza ai miei accoglimenti per umanitaria di bengalesi, di gambiani, di senegalesi del Casamance fuggiti al tempo della guerra, di provenienti dal Burkina Faso, dalla Guinea, dal Delta del Niger e con riferimento a tante situazioni individuali peculiari.

E la sentenza soprattutto descrive in maniera molto precisa gli oneri di cooperazione istruttoria del giudice che deve verificare se le condizioni oggettive e soggettive del rimpatrio sono tali da garantire una esistenza dignitosa nel senso indicato di grave pregiudizio ai diritti fondamentali ...

Il riferimento alle condizioni economico sociali è da questo punto di vista molto importante. Esse possono rilevare nella valutazione della vulnerabilità ovviamente.

Per l'esperienza che ho io dei miei ricorsi sono poche davvero poche le situazioni che impongono un rigetto della domanda ...

Non dico che non ci sono, dico che sono poche.

Soprattutto diventa molto difficile motivare sull'assenza di vulnerabilità per certe tipologie di richiedenti

10) La condizione di un qualsiasi migrante è per sua natura transitoria. Ammesso che la condizione degli autoctoni sia di sua natura stabile e definitiva.. Insomma, mi pare un dilemma logico impossibile da sciogliere se non, con innegabili difficoltà, in ogni singolo caso concreto, da parte del giudicante. (e in questi casi mi solleva essere un Avvocato e non un Giudice).

Un po' come avviene per concetti oggi indiscutibili come l'interesse del minore.

11) Forse l'errore è di considerare l'umanitaria come misura provvisoria, il che non mi pare trovi conforto in nessuna disposizione di legge. Mi pare che la p.u.abbia, invece, la stessa stabilità o precarietà (dipende dal punto di vista con cui la si guarda) della protezione internazionale. Ciò ancor di più se si ritenga che nell'umanitaria rientri anche l'art. 10, co. 3 Cost., o vari diritti fondamentali, che non sono a termine, o no?

Andrebbe eliminata la qualificazione di temporaneità, perchè oggettivamente, semanticamente, ambigua e può essere utilizzata per negare, non per comprendere.

Però concordo che sia elemento secondario rispetto al notevole impianto della pronuncia, con cui finalmente si mettono dei punti chiari su questa misura finora un po' stiracchiata

12) Concordo con 11) ed aggiungo che il permesso di soggiorno per motivi umanitari può essere convertito in permesso per lavoro, studio, famiglia ecc. e, pertanto, non è affatto provvisorio se si ha riguardo alle future opportunità del suo titolare che consentono di mettere a frutto qui in Italia il radicamento conseguito con lo sforzo di molti.

Articolo di Nazzarena Zorzella sulla protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano

<https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano>

Articolo di Chiara Favilli a commento di Cass. 4455-18

http://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanitaria-per-motivi-di-integrazione_14-03-2018.php

Colgo l'occasione della lettura dell'interessantissimo articolo di Chiara Favilli per tre osservazioni ulteriori sulla Cass. 4455/18.

1. In primo luogo, la Professoressa Favilli evidenzia con grande chiarezza che la richiamata sentenza afferma la necessità di un'indagine individualizzata non solo con riguardo alla fattispecie legata all'integrazione sociale ma, più in generale, per tutti i motivi che possono costituire fondamento per il riconoscimento della protezione umanitaria. Questo mi conforta in un convincimento che avevo da tempo e le ragioni mi paiono pianamente illustrate.

2. A me pare che la fondamentale sentenza in discorso lasci all'operatore pratico il problema dei criteri attraverso i quali valutare il " grado adeguato d'integrazione sociale" che è uno dei due corni della valutazione che l'operatore è chiamato a fare. A mio giudizio, dovremmo spingere il richiamo all'art. 8 CEDU contenuto nella sentenza ed illustrato sapientemente dalla Favilli, per enucleare dalla giurisprudenza della Corte EDU lo strumentario necessario.

Semplificando, e chiedendo scusa fin d'ora ai professori che leggono sulla lista, la base dei criteri usati dalla Corte in questione per effettuare il test di proporzionalità richiesto dall'art. 8 è contenuto nella sentenza Boultif (Boultif v. Switzerland , 54273/00, Council of Europe: European Court of Human Rights, 2 August 2001, available at: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,468cbc9e12.html>) e sono:

- la natura e la gravità dell'infrazione commessa dal richiedente;
- la durata del suo soggiorno nel paese d'accoglienza;
- il periodo che è intercorso tra la perpetrazione dell'infrazione e la misura per la quale si ricorre, così come la condotta dell'interessato durante quel periodo;
- la nazionalità delle diverse persone interessate;
- la situazione familiare del richiedente;
- la consapevolezza del coniuge dell'infrazione, al momento dell'inizio della relazione familiare;
- la nascita di figli e la loro età;
- il grado di difficoltà che rischia di conoscere il coniuge nel paese d'origine dell'espellendo.

Con la sentenza Uner (Üner v. the Netherlands , 46410/99, Council of Europe: European Court of Human Rights, 18 October 2006, available at: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,45d5b7e92.html>), la Corte EDU ha aggiunto due ulteriori criteri:

- l'interesse prevalente ed il benessere dei figli;
- la solidità dei legami sociali culturali e familiari nel Paese d'accoglienza ed in patria.

Ulteriori sentenze hanno fatto riferimento a criteri come:

- il posto dove il richiedente ha ricevuto la sua educazione scolastica, la conoscenza della lingua e l'età di arrivo nel Paese di accoglienza (una bella panoramica della giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 8 si trova in: Georgios Milios, The immigrants' and refugees' right to "Family life": how relevant are the principles applied by the European Court of Human Rights?, in International Journal on minority and group rights (2018) 1-30).

Come si vede, alcuni dei criteri indicati fanno riferimento alla commissione di reati nel paese di accoglienza, in quanto uno degli scopi per cui l'interferenza nella vita familiare e privata è permessa è la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati. Altri ancora sono specificamente connessi alla vita familiare dell'interessato ma alcuni criteri sono pienamente utilizzabili per la valutazione della liceità dell'interferenza pubblica nella vita privata.

Proprio su questi ultimi, secondo me, si può fare affidamento per condurre una ragionata e non arbitraria valutazione del livello di integrazione del richiedente.

3. Infine, mi pare che si possa fare un passo ulteriore nella ricerca sulla protezione umanitaria per integrazione sociale (lo dico come riflessione teorica dovendoci, al momento, chiaramente attestare sul dictum della Cassazione). Penso, in sostanza, che questa forma di protezione possa essere fondata chiaramente sull'art. 8 della CEDU, con richiamo all'elaborazione della Corte di Strasburgo per la definizione dei criteri applicativi, senza necessità di dover accertare che il rimpatrio possa determinare, in patria, una lesione dei diritti umani al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale. Mi è parso di scorgere, nell'articolo della Favilli una tendenza del genere (ma forse mi sbaglio). In ogni caso, mi parrebbe un giusto e buon approdo. Forse potrebbe aiutarci uno studio mirato della pratica degli altri Paesi europei in materia.

13) Non pretendo di aver fatto 'uno studio mirato', tanto più che da due anni sono in pensione, ma mi ha ispirato questa bella mail: posso dire, in tema di umanitaria (che in Olanda ha sempre un statuto ispirato all'art. 15 della Direttiva Asilo, la rubrica dopo la sussidiaria, e quindi quasi mai viene concessa), che mi pare giustissimo l'approccio dell'art. 8 CEDU. Che (sempre in Olanda) da(va) più possibilità di ottenere un permesso di soggiorno (non di asilo, ma 'regolare', con meno diritti ma abbastanza stabile per poter imboccare la strada del permesso di soggiorno 'eterno', dopo 5 anni, e poi della cittadinanza olandese): i criteri di Boulton e "Uner sono molto sofisticati e dovrebbero ispirare un vero lavoro da giudice (e da avvocato!!): elencandoli tutti, misurandoli motivando e decidendo. I casi dell'art. 8 in Olanda sono i più tosti, i più negati dall'amministrazione (IND) e difesi-soddisfacenti per un giudice-avvocato che vede la sua decisione-approccio accettata da quell'amministrazione stessa.

15) Capisco l'esigenza di individuare una sintesi dei principi ai fini della loro applicazione nei casi di specie.

Mi permetto solo di aggiungere un'osservazione circa la possibilità di trarre dalla giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 8 criteri rigidi. Sicuramente escluderei di considerarli tassativi. Innanzitutto, la CEDU individua lo standard minimo di tutela, anche se per gli stranieri il minimo coincide con il massimo. Salvo limitate eccezioni sul ricongiungimento

familiare, la Corte si esprime su casi di allontanamento di stranieri che molto spesso sono destinatari di provvedimenti di espulsione come conseguenza della commissione di un reato. Si tratta, cioè, delle situazioni nelle quali il già precario status degli stranieri è letteralmente appeso ad un filo perché, non solo sono indesiderati come tutti gli stranieri, ma hanno pure commesso dei reati. Sono superindesiderati! I casi che arrivano alla Corte sono dunque casi limite, nei quali c'è già un provvedimento di espulsione e la CEDU diventa l'ultima speranza di rimanere nello Stato parte, forse legalmente. Sugerirei dunque di considerare gli orientamenti della Corte EDU in quel contesto e, dunque, di fare come pregevolmente fa la Cassazione nella sentenza 4455/18, di integrare l'art. 8 nella cornice dell'art. 10, 3 co., Cost., riconoscendo al giudice un ampio potere di apprezzamento dell'esistenza in concreto della vita privata e familiare, qualsiasi sia il presupposto.

Forse da teorica mi sfugge qualcosa, ma trovo più semplice l'accertamento dell'esistenza di una vita privata e familiare in Italia rispetto ad altri presupposti che vi vedono quotidianamente impegnati. La Cassazione richiede una motivazione adeguata ed una comparazione con la situazione del Paese d'origine, imprescindibile rimanendo nella logica della protezione umanitaria..

La comparazione sarebbe molto utile ma è difficilissima. Ad esempio, si dovrebbe tener conto dell'esistenza di una tutela analoga a quella dell'art. 10, 3 co., Cost. e delle possibilità di rilascio dei permessi di soggiorno per integrazione sociale o, comunque, di tutte quelle situazioni di persone che non vengono espulse ma che ottengono un qualche status di soggiorno.

16) La nota della prof.ssa sub 15) rende merito alla sentenza di aver aperto la strada ad una più effettiva applicazione dell'art. 10 comma terzo della Costituzione attraverso la protezione umanitaria mediante la valorizzazione della integrazione .

E sono d'accordo ancora con la professoressa (al commento in lista della quale mi collego) che , poiché la Carta Edu definisce solo la soglia minima dei diritti, sotto la quale la Corte Edu riscontra la violazione della carta , i criteri ermeneutici contenuti nelle sentenze di Strasburgo non possono indurci ad interpretazioni restrittive delle nostre norme interne se tali da garantire una tutela maggiore.

In questo senso (forse) non concordo con il dott. Gallo che puntualmente cita i paletti della Corte EDU sull'art. 8 della Carta Edu. Paletti utili ma superabili.

Perché secondo me tale è (cioè disciplina più favorevole della Carta Edu) la nostra protezione umanitaria in attuazione dell'art. 10 comma 3 Cost.

In ogni caso, a mio modesto avviso, l'art. 10 comma 3 Cost. stabilisce , nel nostro ordinamento, un contro-limite di rango costituzionale all'esercizio della disciplina sovranazionale del potere di respingimento, efficace perciò anche eventualmente verso il diritto internazionale o eurounitario al quale sarebbe comunque impedito di ridurre la protezione dello straniero (soggetto a rischio di rimpatrio pericoloso per i diritti fondamentali) al di sotto della soglia di garanzia costituzionale .

La teoria dei controlimiti è ormai nota ed ampiamente adottata dalla Corte Costituzionale sia verso il diritto europeo che verso il diritto internazionale e tornerebbe utile in caso di restrizioni provenienti dal diritto internazionale o eurounitario.

Infine torno ancora a ribadire che la sentenza 4455/18 ci impone un giudizio che non può intervenire se non dopo un'approfondita audizione del richiedente ed ogni sforzo di cooperazione istruttoria.

Davvero non vedo altra possibilità conforme a Costituzione

17) Certamente la protezione umanitaria, per varie ragioni, è e sarà sempre più il "campo di battaglia" giudiziario attuale e prossimo.

Comunque, mi pare che la (per me chiara) sentenza 4455/2018 non sia sempre correttamente interpretata, come secondo me risulta dal provvedimento che allego (ho eliminato tutti i riferimenti per la sua rintracciabilità, visto che certamente farò appello).

18) Concordo del tutto con quanto osservato supra. A me pare utile far leva sui parametri della CEDU non per ridurre la protezione ma per dare parametri di valutazione certi e giuridicamente ben fondati ad una fattispecie altrimenti sfuggente in concreto. Se parlassimo di esistenza di legami sociali, culturali o familiari in Italia, di educazione scolastica, di conoscenza della lingua, di lunghezza della permanenza in Italia, utilizzeremmo concetti

flessibili, ben applicabili in pratica e faremmo uso di uno strumentario condiviso e ben piantato su un terreno verificabile di protezione dei diritti umani.
la solidità dei legami sociali culturali e familiari nel Paese d'accoglienza ed in patria.
educazione scolastica, la conoscenza della lingua e l'età di arrivo

19) allegata nota sul Foro italiano a commento di Cass. 4455-18

Circolare 4.7.2018 Ministero dell'Interno che sostiene orientamenti restrittivi sulla protezione umanitaria

http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_tutela_umanitaria.pdf

Credo non sia esagerato definire la circolare/direttiva autoritaria, perchè un organo politico (un ministro) impartisce "ordini" alle commissioni (organo amministrativo), confermando non solo la oggettiva non indipendenza dell'organismo ma l'approccio politico al diritto fondamentale all'asilo. Inoltre, il tentativo/riciesta di contingentare ancora di più i tempi delle decisioni (con ovvia riduzione del tempo delle audizioni e della ricerca delle fonti di informazione che non possono essere sempre stereotipate) viola la normativa che richiede un congruo esame, caso per caso, delle richieste di protezione, ove anche le fonti debbono essere specifiche e non generali e in genere riferite solo all'art. 14 lett. c). Del tutto inappropriato ed inopportuno, oltre che falso, è il collegamento tra permessi umanitari e sicurezza pubblica, affermato ma non spiegato..

Sull'umanitaria, la circolare non coglie la natura e la valenza giuridica dell'art. 5, co. 6 TU 286/98 ed erra quando afferma che è previsione unica in Europa. Spiace rinviare ad un mio scritto (su Diritto, immigrazione e cittadinanza n. 1/2018) ma alle note 51-53 si trova il link ad EUROSTAT che riporta le percentuali dell'umanitaria negli altri Paesi UE.

Mi pare ci sia anche un tentativo di stravolgimento del significato giuridico della sentenza 4455/2018, che nella sua complessità viene ridotta a mero onere di comparazione tra condizione attuale del richiedente e situazione nel Paese di origine che possa compromettere l'esercizio dei diritti fondamentali, omettendo di "ricordare" le basi costituzionali ed internazionali dell'art. 5, co. 6 TU 286/98.

Comunque, credo sia compito di tutti i giuristi tenere la barra dritta sul diritto, lasciando perdere le interpretazioni politiche, qualunque sia la provenienza

20) L'aspetto centrale della circolare è l'interpretazione parziale e restrittiva della recente sentenza della Cassazione, senza tenere conto dei tanti obblighi costituzionali ed internazionali.

Per il resto la circolare ribadisce effetti (anche assai acceleratori) derivanti dall'imminente cambio di composizione delle Commissioni territoriali per effetto dell'entrata in funzione dei 250 funzionari specializzati, effetti già previsti o ricavabili dalle modifiche introdotte nel d. lgs. n. 25/2008 dall'art. 1 d. lgs. n. 220/2017.

Ovviamente i giudici sono soggetti soltanto alla legge e anche i componenti delle Commissioni territoriali godono di indipendenza di giudizio e di valutazione e dunque gli effetti di questa circolare potrebbero essere pochi.

Occorre invece contrastare una rilettura parziale e distorta della sentenza della cassazione che giunga ad un'applicazione e interpretazione non costituzionalmente e internazionalmente conforme delle norme legislative sul rilascio del p.s. per motivi umanitari.

La premessa della circolare è nella intestazione: è una circolare del Ministero e come tale va valutata. Ma, a differenza di altre così specifiche, questa porta la firma del Ministro, non del Presidente della Commissione nazionale ovvero quella di un Capo di Dipartimento. La questione non può ritenersi irrilevante.

Cosa emerge dalla lettura della nota:

1) un diritto delle persone, costituzionalmente presidiato, vorrebbe essere condizionato dalle risorse per l'accoglienza e dall'erario;

2) si afferma la professionalità di persone che stanno per entrare a fare parte delle Commissioni sulla base di un breve periodo di (sia pure ottima) formazione, ma molti dei quali (anche io ne ho conosciuti e seguiti diversi) non hanno mai visto un richiedente asilo in vita loro (ciò indipendentemente dalla considerazione che, a mio modo di vedere, questi

ingressi non potranno che favorire il miglioramento del sistema decisionale. Ma non possiamo non considerare che ciò avverrà solo se non saranno condizionati anche dal potere di indirizzo politico della Amministrazione da cui dipendono, come questa circolare evidentemente vuole fare);

3) il passaggio sui problemi di ordine sociale e di sicurezza pubblica è davvero inquietante, oltre che sbagliato logicamente;

4) non è certo corretta l'enfasi sulla unicità della misura della protezione umanitaria nell'ambito del contesto dell'Unione;

5) si conferma la volontà di contingentare i tempi della decisione, a mio modo con indubbe ricadute sulla corretta valutazione delle domande;

6) si fa dire alla stessa sentenza 4455/2018 più di quello che, forse, voleva davvero dire, con la volontà di tipizzare (restringere) la lettura di una classica norma aperta.

Anche se non amo ragionare sulle circolari amministrative, questa assume una certa rilevanza. Assume rilevanza proprio nel momento in cui i nuovi 250 commissari dovranno fare ingresso negli Enti amministrativi decisionali: solo un cieco non vede che l'intento è di indirizzare proprio questi nuovi ingressi. Spero non avvenga e che i funzionari pubblici abbiano un sincero, silente o pubblico, moto di stizza e di orgoglio nei confronti di queste modalità di intercedere del Ministro.

La circolare va contestualizzata, infatti, nell'ambito dell'attuale mancanza di autonomia dei decisori amministrativi.

La Commissione nazionale e quelle territoriali non sono Agenzie indipendenti. Ciò è realtà formale, non interpretazione e non può essere irrilevante.

C'è bisogno di indipendenza ed autonomia, anche a livello di decisori amministrativi.

21) Vorrei portare l'attenzione su alcuni dati oggettivi che sono, dal mio punto di vista, rassicuranti; in primo luogo la circolare del Ministro dell'Interno, pur essendo leggibili le sue idee politiche (dov'è la sorpresa mi chiedo, è su questa base che ha ottenuto un certo consenso) si richiama però alla giurisprudenza della Cassazione. Ottimo direi: conferma ancora una volta che l'attività delle Commissioni pur con le sue peculiarità è sostanzialmente giurisdizionale e quindi deve tenere presente la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione. La Corte peraltro ci ha dato in questa materia moltissime indicazioni sia di merito (anche sull'umanitaria) che in rito: ad esempio di recente ha precisato qual è il principio di diritto da applicare sulla fissazione della udienza e l'audizione in caso di omessa videoregistrazione.

Non vedo perché il Ministro avrebbe dovuto citare l'art. 10 Cost.: una circolare è uno strumento pratico e non uno studio sui principi, che del resto tutti noi abbiamo ben presenti.

Nel richiamare le Commissioni al necessario rigore nell'esame delle circostanze di vulnerabilità non legate a mere difficoltà, non vedo nulla di male. Molte volte in sede di formazione abbiamo detto la stessa cosa in particolare insistendo sulla necessità che si tratti di un provvedimento fondato su esame individuale e circostanziato e non su un generico riferimento al paese di origine. Ad esempio dire "problema di salute" non significa nulla se non vado sul caso concreto e non valuto la possibilità che per questa ragione si esponga a rischio i diritti fondamentali. Fondamentale quindi è tenere presente i principi e le regole ma anche motivare sul caso concreto, perché sappiamo bene che giurisdizione significa questo: non una mera enunciazione di principi ma l'applicazione di essi al caso concreto; e ciò fa la differenza tra caso e caso, accoglimenti e rigetti.

I nuovi Commissari a quanto mi consta sono giovani laureati in giurisprudenza (per intenderci gli stessi che contemporaneamente studiano o hanno studiato per fare l'avvocato o il magistrato) e hanno avuto una formazione (qui Patrizia Papa che ne è stata una delle protagoniste può intervenire più autorevolmente di me) impostata sugli stessi standard della formazione dei magistrati.

Un lavoro accurato, fondato sul diritto e non sui pregiudizi o sulle ideologie (di qualunque tipo siano) è di per sé la risposta anche ad eventuali storture, errori, e quant'altro può accadere

22) Come costituzionalista mi permetto di contestare che l'attività delle Commissioni territoriali sia sostanzialmente giurisdizionale.

Non lo è perché i membri delle Commissioni non sono magistrati, neppure onorari, terzi e indipendenti.

La loro nomina e appartenenza è nell'amministrazione civile del Ministero dell'Interno e la loro attività amministrativa, seppure indipendente, che deve comunque rispettare le norme legislative in vigore.

Peraltro per i compiti svolti da ogni Commissione territoriale la circolare del Ministro dell'interno 4 luglio 2018 è priva di alcun valore giuridico diretto o indiretto.

Dal punto di vista giuridico infatti "ogni Commissione territoriale e ognuna delle sue sezioni opera con indipendenza di giudizio e di valutazione" (art. 4, comma 3-bis d. lgs. n. 25/2008), sicché "la decisione su ogni singola domanda deve essere assunta in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sulla base di un congruo esame della domanda effettuato ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251" (art. 8, comma 2 d. lgs. n. 25/2008).

Si tratta di norme fondamentali a tutela del diritto di asilo, perché significa che ogni decisione su ogni caso deve essere presa senza interferenze esterne e in piena autonomia nell'osservanza dei criteri e principi previsti dalle norme legislative in vigore.

Tali norme adempiono ad un preciso obbligo previsto dalle norme UE che esigono che "le domande siano esaminate e le decisioni prese in modo individuale, obiettivo ed imparziale" (art. 19, par. 3, lett. a) direttiva 2013/32/UE).

Il Ministero dell'Interno oltre a nominarne i membri (nei casi, nei tempi e nei modi previsti dalle norme legislative) deve fornire soltanto un coordinamento del necessario supporto organizzativo e logistico alle attività svolte da ogni Commissione territoriale, perché esse "sono insediate presso le prefetture - uffici territoriali del Governo che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno" (art. 4, comma 1 d. lgs. n. 25/2008). La Commissione nazionale per il diritto di asilo ha invece compiti di

a) supporto delle attività delle Commissioni (con la banca dati delle COI, il reperimento degli interpreti, i collegamenti con EASO, l'organizzazione della formazione aggiornamento periodico dei suoi componenti)

b) monitoraggio (raccolta dati)

c) indirizzo e coordinamento dell'attività delle singole Commissioni e nell'esercizio di quest'ultima sua funzione può indicare un elenco di Paesi i cui cittadini possono ricevere la protezione internazionale senza colloquio (artt. 5, comma 1-bis, e 12, commi 2 e 2-bis d. lgs. n. 25/2008) e il suo presidente può spostare casi da una Commissione all'altra l'esame di talune domanda in caso di eccessivo contenzioso (art. 4, comma 5-bis d. lgs. n. 25/2008)

Anche quest'ultima attività della Commissione nazionale non può però mai giungere a scalfire il principio dell'indipendenza di giudizio e di valutazione. E' chiaro perciò che a differenza di ciò che accade in altri settori delle amministrazioni pubbliche l'attività di ogni Commissione territoriale per la protezione internazionale non può mai subire interferenze o indirizzi di alcuna natura, neppure mediante circolari ministeriali.

23) A volte, nel dibattito in questa lista ma anche in commenti esterni, si parla delle commissioni come di un'entità astratta, presumibilmente prona ai voleri del reggitore di turno, che si muove all'unisono con finalità spesso deprecabili. Non vorrei turbare le certezze di quelli che hanno un simile immaginario, ma le commissioni territoriali sono fatte di uomini e donne che ogni giorno vanno al lavoro, cercano di fare del loro meglio e di dare risposte ai richiedenti ed allo Stato che li paga.

2. Rita Russo ha notato, dal mio punto di vista con grande perspicacia, il richiamo alla giurisprudenza di Cassazione contenuto nella circolare del Ministro. Se il Ministro, questo Ministro, con le sue vedute (legittime fino a prova del contrario, anche se possono non piacere), cita la giurisprudenza di Cassazione, evidentemente intesa come canone non superabile in una materia opinabile, significa che il lavoro fatto in questi anni, dai magistrati, dagli avvocati ma, lo si consenta, anche dai presidenti di commissione ha dato i suoi frutti. Si è trattato di un lavoro di approfondimento, attento, appassionato, fondato su uno studio costante.

3. Lo studio e l'approfondimento non sono, nella mia visione, un mero fatto tecnico, per quanto doveroso, ma costituiscono un principio etico per chi espleta funzioni pubbliche. A me sembra che il nostro dovere sia quello di applicare le norme, secondo l'interpretazione che ne danno le giurisdizioni superiori. Non penso che dobbiamo applicare le norme secondo la nostra particolare sensibilità perché, così facendo, si legittimano anche le altre sensibilità ed il

destinatario del provvedimento, della decisione o della sentenza saranno in balia del capriccio del decisore, senza possibilità di stimare il possibile esito delle sue vicende.

4. Io sono dell'opinione che la materia della protezione internazionale debba rimanere saldamente nell'ambito del Ministero dell'Interno. Lo penso perché questa Amministrazione ha accumulato un capitale di conoscenze e competenze che sarebbe assurdo disperdere e lo penso perché ritengo che sia una via per far crescere sempre di più, in un'amministrazione cruciale dello Stato democratico, la cultura e la prassi della tutela dei diritti umani. Peraltro, la soluzione dell'agenzia non comporterebbe una differenza sostanziale, se guardiamo allo scenario degli altri Paesi, dove tali strutture sono sempre sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno.

5. Infine, noi presidenti di commissione siamo funzionari del Ministero dell'Interno e siamo ben consapevoli, è vero, della rilevanza costituzionale e legislativa del vertice politico dell'Amministrazione, comunque esso si chiami. Per questo ha sempre la nostra collaborazione, nella cornice del giuramento che abbiamo fatto qualche decennio fa: "Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione e dei cittadini per il pubblico bene".

24) Pur se non necessario considerando la natura giuridica della circolare, io trovo grave la mancanza del richiamo all'art. 10 Cost., essendo strumentale a dimostrare la scarsa rilevanza della protezione umanitaria. Peraltro è degno di nota che un Ministro che è uno strenuo difensore del principio sovranista, valorizzi le sole fonti internazionali ed europee e non menzioni invece in alcun modo la Costituzione. Mi pare anche utile ricordare che non è vero che la protezione umanitaria esista solo in Italia, come spesso affermato dallo stesso Ministro, bensì essa sussista, in forme diverse ovviamente, in 24 dei 32 Stati europei considerati dall'EASO nel suo rapporto annuale. In particolare si veda la p. 148 del Rapporto 2017 e la nota 125 che rinvia ad una ad hoc query nell'ambito dell'EMN che riguarda proprio la protezione umanitaria. Qui il link ad entrambi i documenti.

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2017-Final.pdf>

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1197_-_es_ad_hoc_query_on_humanitarian_protection.pdf

25) Non solo l'art. 10, co. 3 Costituzione non è richiamato nella circolare, ma nemmeno si fa cenno agli obblighi costituzionali ed internazionali, che stanno alla base dell'art. 5, co. 6 TU 286/98 e che sono pur ben indicati nella sentenza 4455/2018 della Cassazione (estrapolare un solo pezzetto di una pronuncia non va mai bene, secondo me). L'obiettivo della circolare è ridurre la protezione umanitaria, del resto confermato pubblicamente da esponenti della Lega, di cui il Ministro è segretario.

Detto ciò, mi piacerebbe aprire una discussione sull'autonomia delle Commissioni, le quali, come giustamente ricorda il dott. Gallo, sono fatte da uomini e donne che, ogni giorno cercano di rispettare quel giuramento fatto in origine (come noi avvocati, del resto, e penso anche i magistrati).

Non penso che le Commissioni debbano rimanere " saldamente nell'ambito del Ministero dell'interno", ma neppure in qualsiasi altro Ministero, perché i Ministeri sono organismi non solo amministrativi ma anche politici e lo sguardo che deve essere dato alla protezione internazionale e a quella umanitaria dovrebbe essere di mero "diritto", inteso nel senso ampio ma classico del termine, cioè senza che possa essere determinato da opzioni politiche, che in quanto mutevoli a seconda dell'interprete politico (il Ministro o il Governo di turno) negano di per sé il diritto.

Le attuali nostrane Commissioni sono presiedute dal funzionario della carriera prefettizia (incardinato presso il Ministero, gerarchicamente subordinato al Ministro), il cui voto prevale, in caso di parità dei componenti la Commissione (art. 4, co. 4 d.lgs. 25/2008) e credo che questo determini oggettivamente la possibilità che l'orientamento delle Commissioni sia il risultato anche dello sguardo politico-interpretativo del Ministero, in conflitto con quanto previsto dall'art. 4, co. 3-bis d.lgs 25 (" Ogni Commissione territoriale e ognuna delle sue sezioni opera con indipendenza di giudizio e di valutazione."). Peraltro, gli stessi nuovi commissari che entreranno in servizio il 9 luglio sono incardinati presso il Ministero dell'interno.

Una Commissione autonoma, costituita da componenti scelti con procedura concorsuale, eviterebbe questo rischio perché l'indipendenza (che comunque è un concetto, penso,

estremamente complesso, in generale) sarebbe oggettivamente garantita dalla non subordinazione.

Del resto non mi spiego come negli anni le percentuali di riconoscimento sia della protezione internazionale che di quella umanitaria siano variate così significativamente a fronte di una sostanziale identità delle maggiori nazionalità delle persone richiedenti asilo.

26) Forse ad alcuni è dispiaciuto un po' che la sentenza Cass. 4455-18, indubbiamente tesa a dare spazio all'umanitaria e al tempo stesso a razionalizzarne l'uso, sia stata citata a sostegno in una circolare che invoca interpretazioni restrittive dell'umanitaria. Il fatto è che un pensiero, una volta espresso, non appartiene più a chi lo pensa ma a chi lo riceve, che a sua volta nel farlo suo/sua gli dà dei significati magari non voluti dal pensatore originario ma non per questo necessariamente arbitrari.

Che quella sentenza sia stata utilizzata per scopi per così dire non previsti è solo un segno della sua vitalità.

27) ASGI sulla circolare

<https://www.asgi.it/documenti-asgi/protezione-umanitaria-circolare/>

Appare ben strano, e sembra ricorrere una evidente carenza di motivazione del provvedimento, sostenere che il riconoscimento di un diritto (quello alla protezione umanitaria) previsto dalla legislazione vigente nell'alveo del dettato costituzionale (articolo 10 comma 3 della Costituzione) possa determinare problematiche sociali che "involgono motivi di sicurezza". Affermazione che corrisponde ad una precisa posizione politica, ma che nella circolare non viene motivata in alcun modo. Che nesso intercorre tra l'applicazione di un istituto previsto dalla legge, la protezione umanitaria, ed i "motivi di sicurezza" ?

La circolare contiene "parametri ai quali va necessariamente ancorata ogni valutazione per il riconoscimento delle diverse forme di protezione, non potendo la stessa essere limitata ad una mera constatazione di criticità benchè evidenti e circostanziate". I parametri per il riconoscimento degli status di protezione sono previsti dalla legge (art. 5.6 del T.U. 286/98 che richiama obblighi derivanti da principi costituzionali e da Convenzioni internazionali) e non possono discendere da una circolare del ministro dell'interno. Lo vieta espressamente la "riserva di legge" prevista in materia di condizione giuridica dello straniero dall'art. 10 della Costituzione italiana.

Allora mi domando, l'obbligo di motivazione per i provvedimenti amministrativi, come le circolari, esiste ancora? Non e' la richiesta di opinioni ma solo di una possibile conferma che ci troviamo in uno stato di diritto.

Aggiunte mie. Forse ad alcuni è dispiaciuto un po' che la sentenza Cass. 4455-18, indubbiamente tesa a dare spazio all'umanitaria e al tempo stesso a razionalizzarne l'uso, sia stata citata a sostegno in una circolare che invoca interpretazioni restrittive dell'umanitaria. Il fatto è che un pensiero, una volta espresso, non appartiene più a chi lo pensa ma a chi lo riceve, che a sua volta nel farlo suo/sua gli dà dei significati magari non voluti dal pensatore originario ma non per questo necessariamente arbitrari.

Che quella sentenza sia stata utilizzata per scopi per così dire non previsti è solo un segno della sua vitalità. Kant in vecchiaia, prima di perdere la ragione (con le categorie di oggi, diremmo che morì di Alzheimer), era molto arrabbiato con Fichte, che secondo lui lo aveva travisato e strumentalizzato, ma in realtà aveva solo provato a recepirlo. Chi oggi contesta il globalismo giuridico, le guerre giuste, gli interventi di polizia umanitaria, si rifà spesso nel suo radicale pacifismo alle teorie di Carl Schmitt, che fu probabilmente il maggiore giurista del secolo scorso, ma per un certo periodo fece il consigliere del Fuhrer e non se ne pentì mai. Insomma, per dirla con Adorno: "veri sono solo i pensieri che non comprendono se stessi".

Quanto all'ascolto dei richiedenti asilo, mi piacerebbe provare a inquadrarlo nelle categorie processuali consuete, per notare prossimità e differenze. L'ascolto allora appare un libero interrogatorio, il mezzo istruttorio che dovrebbe essere il centro del processo del lavoro e da tempo non lo è più e che doveva diventare il centro del processo civile e non lo è mai stato. Eppure il libero interrogatorio classico doveva essere espletato da un giudice che non aveva

mai letto dichiarazioni approfondite delle parti, ma solo memorie dei loro difensori. Nel caso dell'ascolto, invece, come ha osservato Patrizia Papa, queste dichiarazioni sono già agli atti, raccolte dalla Commissione. Sono scadenti, lacunose, approssimative? Bene, si faccia l'audizione. Sono accurate ma il difensore nel ricorso propone interpretazioni o dati di fatto che inducono a vederle diversamente? Bene, si faccia l'audizione. Altrimenti, il farle ad ogni costo significa solo rischiare quella che i penalisti chiamano (a proposito dei collaboratori di giustizia citati a sproposito per ogni dove e processo) l'usura del testimone. E in ogni caso il giudice che dispone l'ascolto dovrebbe avere un'idea precisa di che cosa chiedere, di che cosa approfondire; non già esplorare "random" quello che è stato già detto per scoprire chissà cosa. Anche perché le esplorazioni sono una tipica attività di parte, il giudice fa un altro mestiere. Tanti si iscrivono a questa ml, tanti se ne vanno quando cambiano funzioni scrivendo "grazie di tutto". Sono sicuro che sono sinceri, però se ne vanno. E' normale. Un magistrato cambia funzioni tante volte, non nasce per fare il giudice della protezione o per non farlo. Sarebbe bello che portasse nella protezione il suo precedente bagaglio, e che lasciando la protezione portasse nel nuovo "mestiere" il bagaglio acquisito con la protezione. L'apertura agli stranieri è apertura all'altro, che dovrebbe vivere anzitutto nelle categorie logiche e di esperienza. Poco fa ho mandato dei contributi scritti da Fabrizio Del Rosso, bravissimo processualista barese, in materia di protezione. Credo che lui voglia proprio riportare la protezione alla tradizione, per un ricambio e rinforzo di entrambe. Di recente è diventato referente del Foro italiano, la più importante rivista giuridica generalista, nella materia degli stranieri. Auguri, Fabrizio!

Chiudo inviando il link al mio intervento al convegno di Catania di tre settimane fa <http://www.areadg.it/docs/le-nuove-dell-immigrazione-intervento-gaeta.pdf> nel quale in particolare dicevo: "Ridurre il contenzioso di protezione sarebbe assolutamente necessario, per fare giustizia. Che del resto può venire solo da giudici che facciano o abbiano trattato anche contenzioso di altro genere, che non vivano il lavoro sulla protezione come una missione, magari nella ricerca inconscia di ricostruzione di identità di destra o di sinistra sempre più incerte ed evanescenti."

Il 07/07/2018 14:20, chiara.favilli@unifi.it [malta2013] ha scritto:

Vorrei aggiungere al dibattito solo due considerazioni essendo d'accordo con molte delle considerazioni critiche già emerse, nonché sulla rilevanza del richiamo alla Cass. 4455/2018.

Pur se non necessario considerando la natura giuridica della circolare, io trovo grave la mancanza del richiamo all'art. 10 Cost., essendo strumentale a dimostrare la scarsa rilevanza della protezione umanitaria. Peraltro è degno di nota che un Ministro che è uno strenuo difensore del principio sovranista, valorizzi le sole fonti internazionali ed europee e non menzioni invece in alcun modo la Costituzione.

Mi pare anche utile ricordare che non è vero che la protezione umanitaria esista solo in Italia, come spesso affermato dallo stesso Ministro, bensì essa sussista, in forme diverse ovviamente, in 24 dei 32 Stati europei considerati dall'EASO nel suo rapporto annuale. In particolare si veda la p. 148 del Rapporto 2017 e la nota 125 che rinvia ad una ad hoc query nell'ambito dell'EMN che riguarda proprio la protezione umanitaria. Qui il link ad entrambi i documenti.

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2017-Final.pdf>

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1197_-_es_ad_hoc_query_on_humanitarian_protection.pdf

Mi inserisco nel dibattito innescato dalla circolare del Ministro dell'Interno per qualche breve riflessione.

1. A volte, nel dibattito in questa lista ma anche in commenti esterni, si parla delle commissioni come di un'entità astratta, presumibilmente prona ai voleri del reggitore di turno, che si muove all'unisono con finalità spesso deprecabili. Non vorrei turbare le certezze di quelli che hanno un simile immaginario, ma le commissioni territoriali sono fatte di uomini e donne che ogni giorno vanno al lavoro, cercano di fare del loro meglio e di dare risposte ai richiedenti ed allo Stato che li paga.

2. Rita Russo ha notato, dal mio punto di vista con grande perspicacia, il richiamo alla giurisprudenza di Cassazione contenuto nella circolare del Ministro. Se il Ministro, questo Ministro, con le sue vedute (legittime fino a prova del contrario, anche se possono non piacere), cita la giurisprudenza di Cassazione, evidentemente intesa come canone non superabile in una materia opinabile, significa che il lavoro fatto in questi anni, dai magistrati, dagli avvocati ma, lo si consenta, anche dai presidenti di commissione ha dato i suoi frutti. Si è trattato di un lavoro di approfondimento, attento, appassionato, fondato su uno studio costante.

3. Lo studio e l'approfondimento non sono, nella mia visione, un mero fatto tecnico, per quanto doveroso, ma costituiscono un principio etico per chi espleta funzioni pubbliche. A me sembra che il nostro dovere sia quello di applicare le norme, secondo l'interpretazione che ne danno le giurisdizioni superiori. Non penso che dobbiamo applicare le norme secondo la nostra particolare sensibilità perché, così facendo, si legittimano anche le altre sensibilità ed il destinatario del provvedimento, della decisione o della sentenza saranno in balia del capriccio del decisore, senza possibilità di stimare il possibile esito delle sue vicende.

4. Io sono dell'opinione che la materia della protezione internazionale debba rimanere saldamente nell'ambito del Ministero dell'Interno. Lo penso perché questa Amministrazione ha accumulato un capitale di conoscenze e competenze che sarebbe assurdo disperdere e lo penso perché ritengo che sia una via per far crescere sempre di più, in un'amministrazione cruciale dello Stato democratico, la cultura e la prassi della tutela dei diritti umani. Peraltro, la soluzione dell'agenzia non comporterebbe una differenza sostanziale, se guardiamo allo scenario degli altri Paesi, dove tali strutture sono sempre sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno.

5. Infine, noi presidenti di commissione siamo funzionari del Ministero dell'Interno e siamo ben consapevoli, è vero, della rilevanza costituzionale e legislativa del vertice politico dell'Amministrazione, comunque esso si chiami. Per questo ha sempre la nostra collaborazione, nella cornice del giuramento che abbiamo fatto qualche decennio fa: "Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione e dei cittadini per il pubblico bene".