

DOCUMENTO DEL CONSIGLIO DIRETTIVO DEL 24 NOVEMBRE 2011

**RILASCIARE IL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI UMANITARI
AGLI STRANIERI FUGGITI DAI PAESI ARABI IN RIVOLTA**

1. A seguito delle rivolte negli Stati del Nord Africa e dell'insorgere della guerra in Libia dall'inizio del 2011 è giunto sulle coste italiane un considerevole numero di persone partite dalle coste tunisine e libiche, molte delle quali cittadini di altri Stati africani¹.

Tali eventi sono stati vissuti con allarme dal Governo italiano.

Inizialmente il Governo con DPCM 12 febbraio 2011 dichiarò lo stato di emergenza, ritenendo sussistente i presupposti previsti dall'art. 5 comma 1 della L. 24 febbraio 1992 n.225 di istituzione della Protezione civile: la scelta fu quella di “approntare misure di carattere straordinario ed urgente finalizzate alla predisposizione di strutture idonee per le necessarie forme di assistenza umanitaria” ma anche al “contrasto dell’immigrazione clandestina”, ricorrendo alla dichiarazione dello stato di emergenza nel territorio nazionale ed individuando di conseguenza nel Dipartimento della Protezione civile il soggetto preposto a coordinare e dirigere la gestione degli interventi.

Con diversi comunicati stampa dal 14 febbraio al 31 marzo il Consiglio direttivo dell'ASGI indicava le gravi violazioni dello Stato di diritto che erano in corso e che l'unica via legittima e ragionevole per governare tale flusso disordinato e massiccio di migranti era l'immediata attivazione di una forma di protezione temporanea nei casi previsti dalle norme italiane (art. 20 del testo unico delle leggi sull'immigrazione approvato con d. lgs. n. 286/1998) o nei casi previsti dalla direttiva comunitaria sulla base di una decisione del Consiglio europeo, che però non ci fu.

Intanto a distanza di qualche mese, in considerazione del proseguire degli sbarchi e del numero di persone presenti in varie strutture di accoglienza (sulla cui natura giuridica non poche perplessità sono sorte) il Governo allora in carica, dopo aver concluso il 5 aprile con il nuovo Governo provvisorio tunisino un nuovo accordo bilaterale di riammissione (mai sottoposto alle Camere per la preventiva legge di autorizzazione alla ratifica, come invece richiede l'art. 80 Cost.), avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 20 D. Lgs. 286/98, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 aprile 2011, ha deciso di rilasciare ai cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011 un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di 6 mesi, valido sia per lo svolgimento dell'attività lavorativa, e che nelle intenzioni governative avrebbe consentito a costoro anche la circolazione nel territorio degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Nonostante l'adozione di tale provvedimento e il conseguente riconoscimento del perdurare di quegli eventi che avevano costituito il presupposto giuridico per la protezione temporanea e il conseguente rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, a quanti arrivati prima del 5 aprile, per i migranti giunti dopo tale data la scelta del governo è stata ben diversa.

¹ Secondo quanto riportato nel sito della Protezione civile al 4 novembre 2011 il numero delle persone sbarcate in Italia ed entrati nel cd. Sistema emergenza profughi è di circa 22.200.

Proprio perché il d.p.c.m. 5 aprile 2011 aveva fatto la scelta di rilasciare in via eccezionale il permesso di soggiorno per motivi umanitari soltanto a chi era giunto in Italia prima del 5 aprile si è assistito ad duplice flusso, regolato in modo diverso.

Da un lato si è disposto l'accompagnamento alla frontiera di migliaia di tunisini (con provvedimenti di respingimento adottati in base all'art. 10 del citato testo unico delle leggi sull'immigrazione, che sono sottratti ad ogni controllo giurisdizionale in violazione della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost.); dall'altro lato alle migliaia di persone in fuga dal conflitto interno alla Libia durato dalla fine di febbraio alla fine di ottobre 2011 non è stata infatti riconosciuta nessuna immediata protezione temporanea o umanitaria, ma sono state fatte presentare, quasi in automatico, le istanze di protezione internazionale.

Successivamente, agli inizi di ottobre 2011, lo stato di emergenza, inizialmente dichiarato fino al 31.12.2011, è stato esteso fino al 31.12.2012 “considerato che i migranti giunti nei primi nove mesi del 2011 sono stati oltre 60.000, tenuto conto che la situazione di instabilità che ancora caratterizza i Paesi nord africani fa prevedere che gli effetti della situazione emergenziale si protrarranno per l'anno 2012, ravvisata la necessità di continuare a fronteggiare la persistente situazione di criticità con l'esercizio di poteri straordinari”.

Contestualmente con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 ottobre 2011 il termine di sei mesi dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari ai sensi del DPCM 5 aprile 2011 è stato prorogato per altri sei mesi.

Dal punto di vista delle procedure amministrative, per queste persone si assiste in generale a iter differenti, variabili per i tempi di formalizzazione della domanda in questura e di fissazione dell'audizione in Commissione a seconda delle località, spesso con ritardi ingiustificabili nell'esame delle domande.

Analoga è la situazione dell'accoglienza. Alcune persone sono state destinate a strutture pubbliche o del privato sociale, altre invece vengono accolte in alberghi, con differenze di trattamento spesso considerevoli soprattutto per ciò che concerne i servizi di orientamento ed assistenza legale.

Alla luce di quanto sopra e dell'estensione dello stato di emergenza, appare del tutto contrastante con principi basilari di uno Stato di diritto che in presenza di uguali presupposti il trattamento giuridico riservato risulti totalmente diversificato in ragione di arbitrarie scelte amministrative. Appare evidente, sotto il profilo giuridico, che la scelta più adeguata avrebbe dovuto essere quella di riconoscere una forma di protezione temporanea ed umanitaria anche alle persone arrivate dopo il 5 aprile, invece di ricorrere al canale della protezione internazionale, con le conseguenze ed i rischi sopra evidenziati.

E' vero peraltro che si tratta di una scelta che la legge configura come derogatoria e di natura politica che può avere rilevanti effetti anche sugli obblighi comunitari dell'Italia.

2. Sin da subito le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, in modo quasi generalizzato, hanno rigettato le domande di protezione internazionale presentate da costoro, soprattutto per gli appartenenti ad alcune nazionalità, mediante provvedimenti in cui le formule di rigetto appaiono preformulate e illegittime, anche perché prive di motivazioni che diano adeguata considerazione alle circostanze connesse alla fuga da un paese in guerra.

La maggior parte delle persone sbarcate a Lampedusa e costrette ad entrare nel circuito emergenza profughi si trovava infatti Libia a lavorare, alcuni da molti anni, tanto che dalle tante storie raccolte in questi mesi ben si rileva come per molti la Libia fosse il Paese di stabile residenza.

Della situazione di queste persone, costrette a fuggire a causa della guerra, nulla o poco emerge nei provvedimenti delle Commissioni territoriali che si limitano a evidenziare l'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

Se è vero che le norme comunitarie e nazionali sulla protezione internazionale si riferiscono espressamente a stranieri in fuga dal Paese di cui hanno la cittadinanza, sicché gli stranieri non libici regolarmente soggiornanti in Libia hanno situazioni individuali che spesso

mancano dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, tuttavia è altresì vero e rilevante che l'art. 32 del D. lgs. 25/2008 stabilisce che le Commissioni territoriali quando non riconoscano lo status di protezione internazionale possono trasmettere gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, nel caso sussistano gravi motivi di carattere umanitario.

Nonostante tale disposizione, finora la maggioranza delle decisioni di rigetto della protezione internazionale delle Commissioni non ha suggerito il rilascio a costoro di un permesso di soggiorno per motivi umanitari pur in presenza di rilevanti obblighi internazionali e costituzionali (il diritto d'asilo, il divieto di estradizione per motivi politici, il divieto di disporre allontanamento che comportino trattamenti inumani o degradanti o che comportino la violazione dello straniero di altri diritti fondamentali tutelati dalle norme internazionali, incluso il suo diritto di proprietà in Libia).

Infatti nei provvedimenti di rigetto delle domande di asilo da parte delle Commissioni territoriali risultano pressoché assenti sia le richieste ai Questori di rilasciare i permessi di soggiorno per motivi umanitari, sia le motivazioni in ordine al mancato riconoscimento anche di questo tipo di protezione.

In realtà i gravi motivi di carattere umanitario certamente esistono nelle situazioni dei migranti provenienti dalla Libia in guerra. Arrivati per necessità in Italia, sostanzialmente incanalati in un percorso (quello della domanda di protezione internazionale) spesso senza informazione alcuna su esiti e procedure, ospitati in strutture non sempre adeguate, molti dei richiedenti asilo si trovano e si troveranno in una strada senza uscita. Sono persone che in caso di espulsione non saprebbero dove andare e dove tornare, mancando dai loro paesi da anni e spesso dopo avere passato varie traversie.

3. Occorre però ribadire che l'eventuale valutazione politica di impossibilità di disporre nuove misure di protezione temporanea non può impedire il rilascio di permessi di soggiorno per motivi umanitari, sulla base del combinato disposto dell'articolo 5, commi 6 e 9, e dell'articolo 19, comma 1, del D.Lgs 286/98 (fatto salvo il diritto individuale di chiedere la protezione internazionale), superando l'approccio sbrigativo ed errato che spesso ha fatto inquadrate i cittadini di paesi terzi quali "normali" lavoratori provenienti dalla Libia, non aventi alcuna esigenza di protezione, giungendo conseguentemente all'attuazione piena della normativa nazionale in materia di protezione umanitaria.

In tal senso, appare opportuno evidenziare che la protezione umanitaria, già prevista dalla sopra citata normativa del TU immigrazione, ha assunto un rilievo sempre maggiore a seguito dell'entrata in vigore della normativa in materia di protezione internazionale, anche grazie all'intervento della giurisprudenza di merito e di legittimità.

In particolare, la Corte di cassazione, ha riconosciuto alla protezione umanitaria la stessa natura di diritto soggettivo già attribuita allo status di rifugiato e, più in generale, al diritto d'asilo previsto dall'art. 10, comma 3 della Costituzione. Infatti secondo la Cassazione (ord. 13.1/9.9.2009, n. 19393 - e ord. n. 11535/09) "[...] la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio di permesso per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo, è da annoverare tra i diritti umani fondamentali con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost. esclude che dette situazioni possano essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidata solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservate al legislatore".

Le conseguenze di dinieghi generalizzati potrebbero generare la vera e propria emergenza, con un aggravio delle già drammatiche condizioni di chi resta in Italia anche a seguito del diniego della protezione internazionale.

4. Altrettanto grave preoccupazione suscitano i respingimenti e le espulsioni verso Paesi, come l'Egitto o la Siria, la cui situazione interna tuttora è caratterizzata da una grave instabilità e dalla violenza generalizzata da parte dei pubblici poteri, sicché le norme

internazionali e nazionali in vigore esigono che non si proceda comunque ad alcun tipo di respingimento o di espulsione verso quei Paesi finché perdurino quelle situazioni.

6. Pertanto l'ASGI rivolge le seguenti richieste alle autorità italiane

A) Richiesta alla Commissione Nazionale per il diritto d'asilo

La Commissione Nazionale per il diritto d'asilo, nel suo ruolo di indirizzo e coordinamento delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento delle protezione internazionale, dovrebbe evidenziare che se è indubbio che l'esame delle domande di protezione deve essere sempre individuale e che, tra coloro che arrivano dalla Libia possono anche esserci persone migrate dai loro Paesi d'origine solo per ragioni economiche, è altrettanto vero che la domanda di protezione e l'analisi della sussistenza dei motivi ostativi al rimpatrio vanno esaminate da parte delle CCTT alla luce del complesso degli obblighi internazionali dell'Italia in materia di tutela dei diritti fondamentali al fine del possibile riconoscimento di una protezione umanitaria.

In tale contesto la Commissione nazionale suggerisca anche alle Commissioni territoriali, in virtù del potere di agire in autotutela, di procedere alla valutazione delle istanze di annullamento o di revoca dei dinieghi precedentemente disposti senza l'indicazione del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitaria, sulla base di eventuali domande presentate dagli interessati.

B) Richieste ad ogni Commissione territoriale di riconoscimento della protezione internazionale

Alla luce di quanto sopra illustrato, le Commissioni territoriali, investite della competenza a conoscere della domanda di protezione internazionale avanzata dallo straniero, sono tenute ad esaminare anche i presupposti della protezione umanitaria, motivando in fatto e in diritto l'eventuale diniego.

Nel caso dei profughi provenienti dalla Libia devono tenersi in adeguata considerazione le circostanze nelle quali è avvenuta la fuga, le discriminazioni, le violenze e i traumi ivi subiti prima e durante il conflitto, le complessive circostanze personali e sociali dei singoli richiedenti, l'eventuale condizione di vulnerabilità psico-fisica, l'età, la permanenza o meno di legami con il paese di origine e la effettiva possibilità di farvi rientro in condizioni di sicurezza, ovvero se vi siano ragioni meritevoli di valutazione che stanno alla base dell'originario allontanamento del richiedente dal paese di origine anche quando si tratti di fatti risalenti nel tempo.

Si ritiene in particolare che nelle ipotesi in cui si rigetti il riconoscimento della protezione internazionale, ogni Commissione territoriale debba prendere in costante considerazione anche la richiesta del permesso di soggiorno per motivi umanitari e che a tal fine ogni Commissione debba dare adeguata valutazione agli elementi di seguito indicati (elenco da considerarsi non esaustivo):

- le circostanze nelle quali è avvenuta la fuga dalla Libia, le discriminazioni, le violenze e i traumi ivi subiti in detto Paese durante il conflitto;
- le eventuali condizioni di violenza, di reclusione e di negazione dei diritti fondamentali subite dai richiedenti in Libia prima del conflitto, ivi compreso il fatto di disporre o meno di un soggiorno legale nel Paese;
- le complessive condizioni personali e sociali dei singoli richiedenti, in particolare per ciò che attiene particolari situazioni di vulnerabilità psico-fisica;
- il fatto che alcuni richiedenti siano giunti in Libia ancora minorenni o neo-maggioresnni, con le loro famiglie e che da allora non abbiano più fatto ritorno in patria;

- il tempo complessivo decorso in Libia e la permanenza o meno di legami con il paese di origine e la effettiva possibilità di farvi rientro in condizioni di sicurezza,
- le ragioni che erano alla base dell'originario allontanamento del richiedente dal paese di origine anche qualora si tratti di fatti risalenti nel tempo, sia dei fatti eventualmente sopravvenuti nel Paese di origine e/o in Libia.
- l'eventuale volontà espressa dallo straniero di rientrare in Libia non appena la situazione della sicurezza si sia stabilizzata al fine di recuperare i beni di cui aveva la disponibilità (immobili, veicoli, depositi bancari) e/o di riprendere a svolgervi un regolare lavoro.

Le Commissioni territoriali dovrebbero pertanto procedere sempre nel senso di valutare anche la possibilità di aggiungere nell'eventuale provvedimento di diniego della protezione internazionale la raccomandazione al Questore di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari, motivando in fatto e in diritto un eventuale diniego e dando conto dell'attenta valutazione di tutte le circostanze sopra elencate.

Le Commissioni, in virtù del potere di agire in autotutela, dovrebbero altresì procedere alla valutazione delle istanze di annullamento o di revoca dei dinieghi precedentemente disposti senza l'indicazione del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitaria, sulla base di eventuali domande presentate dagli interessati.

C) Richiesta ad ogni Questura

Ad ogni Questura si chiede che agli stranieri che provengano da uno Stato arabo nel quale sono in corso agitazioni, scontri armati, disordini generalizzati (con particolare riguardo per la Libia, per l'Egitto e per la Siria) e agli stranieri che non siano cittadini di quegli Stati, ma che provengano dal loro territorio in cui risiedevano che non possano ottenere altro titolo di soggiorno siano rilasciati permessi di soggiorno per motivi umanitari, sulla base del combinato disposto dell'articolo 5, commi 6 e 9, e dell'articolo 19, comma 1, del D. Lgs. n. 286/1998, anche in assenza di raccomandazione della Commissione, d'ufficio o su istanza dell'interessato ed in ragione della grave situazione umanitaria esistente nel Paese di origine o di provenienza, anche in considerazione di quanto disposto dall'art. 13 c. 2 D. Lgs. 286/98 così come modificato dal D. L. 89/2011 convertito con L. 129/2011, per cui l'espulsione è disposta dal Prefetto caso per caso.

D) Richiesta al Ministero dell'Interno

Alla luce di quanto sopra esposto si chiede al Ministero dell'Interno di indirizzare alle Prefetture, alle Questure e agli uffici di polizia di frontiera apposite direttive affinché nei confronti di stranieri che provengano da uno Stato arabo nel quale sono in corso agitazioni, scontri armati, disordini generalizzati (con particolare riguardo per la Libia, per l'Egitto e per la Siria) o di stranieri che non siano cittadini di quegli Stati, ma che provengano dal loro territorio in cui risiedevano, si astengano dal disporre o dall'eseguire provvedimenti di respingimento o di espulsione, ma provvedano a rilasciare permessi di soggiorno per motivi umanitari, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, anche in mancanza di apposita raccomandazione da parte delle Commissioni territoriali.