Servizio studi
del Senato

n.b. nota breve

N. 80 - giugno 2015

Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari

La materia, di per sé complessa, dell'asilo e della protezione di migranti che versino in condizioni di difficoltà, è di non agevole comprensione anche a causa di una sua variegatezza terminologica.
Così, ad esempio, tra "protezione temporanea", "protezione umanitaria", "protezione temporanea per motivi umanitari", non è immediata la distinzione - che pur va posta, giacché si tratta di distinte fattispecie, presidiate ciascuna da norme proprie, di diritto dell'Unione europea o interno italiano.
Qui si seguito si cerca di sbozzare, per rapidi cenni, quella distinzione.

La protezione temporanea

A monte si deve rammentare (cfr. il dossier del Servizio Studi n. 217) come l'asilo, nelle sue varie articolazioni, sia materia di competenza dell'Unione europea, la quale vi persegue una "politica comune", mediante un "sistema europeo comune di asilo" (articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).
Senza qui soffermarsi su un'evoluzione terminologia (circa l'"asilo", la "protezione internazionale") che il linguaggio normativo dell'Unione europea registra, basta ricordare quanto segue.
La protezione così accordata può essere di tre tipi:

- ✓ riconoscimento dello status di rifugiato;
- ✓ protezione sussidiaria;
- ✓ *protezione temporanea*.

Le prime due tipologie (status di rifugiato e protezione sussidiaria) sono specificazione di una medesima voce: la "protezione internazionale" (dicitura ricorrente nei recenti atti normativi dell'Unione europea, intesi ad 'avvicinare' la disciplina di siffatte due diverse forme di protezione).
La prima forma di protezione (*status di rifugiato*) è accordata a chi sia esposto nel proprio Paese ad atti di persecuzione individuale, configuranti una violazione grave dei suoi diritti fondamentali.
La seconda (*protezione sussidiaria*) è accordata a chi, pur non oggetto di specifici atti individuali di persecuzione, correrebbe il rischio effettivo di subire un grave danno se ritornasse nel Paese di origine.
La protezione temporanea è una procedura di carattere eccezionale che garantisce - nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione

europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine - una tutela immediata e temporanea, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso.

La *protezione temporanea* è stata disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE - a sua volta recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85.
Secondo la definizione normativa, per "sfollati" sono da intendersi i cittadini di Paesi terzi o apolidi che abbiano dovuto abbandonare il loro Paese o regione d'origine o che siano stati evacuati (in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali), fuggiti da zone di conflitto armato o di violenza endemica, o soggetti a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani, o già vittime di siffatte violazioni. Sono persone il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulti impossibile a causa della situazione nel Paese di provenienza.
La tutela accordata con la protezione temporanea è di tipo collettivo, e presuppone un "afflusso massiccio".
E' a notare come la "protezione temporanea" sia disciplinata dalla direttiva dell'Unione europea, e non presti ampi margini di autonomia per il singolo Stato membro. Infatti l'"afflusso massiccio" deve essere, oltre che effettivo, anche formalmente accertato con decisione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, adottata a maggioranza qualificata.
La decisione del Consiglio indica altresì le capacità di accoglienza comunicate da tutti gli Stati membri, onde ripartire gli sfollati tra loro.
La protezione temporanea - della quale il Consiglio stabilisce la durata, prorogabile di sei mesi in sei mesi - ha una durata massima di tre anni. Se al suo termine non sia possibile un rimpatrio sicuro e stabile, il Consiglio è chiamato a trovare soluzioni altre (verosimilmente la protezione sussidiaria).
Dopo la decisione del Consiglio, interviene il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri italiano, che precisa le condizioni generali per la concessione della "protezione temporanea", la quale dà il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno apposito (appunto per protezione temporanea), consente il ricongiungimento familiare (alle medesime condizioni previste per il rifugiato), l'accesso allo studio, lo svolgimento di attività lavorative - non già di allontanarsi dal territorio italiano (salvo accordi bilaterali con un altro Stato membro, ovvero in caso di trasferimento volontario tra Stati membri, ovvero previa autorizzazione dell'autorità che ha rilasciato il permesso di soggiorno: così prevede l'articolo 10 del decreto legislativo n. 85 del 2003).
La "protezione temporanea" disciplinata dalla direttiva n. 55 del 2001 (e innanzi comparsa nei primi anni Novanta in occasione della cruenta dissoluzione della Jugoslavia) *si direbbe calibrata su emergenze altre dalle migrazioni 'economiche'.*
Ad ogni modo, fino ad oggi essa non ha ricevuto alcuna applicazione, e nessuna decisione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea ha finora accertato il "massiccio afflusso" di sfollati che ne costituisce il presupposto.

La protezione umanitaria

La protezione umanitaria è istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno italiano che, per comodità espositiva, può essere distinta in due fattispecie.
Vi è una protezione umanitaria 'esterna' alla procedura di asilo. Ha il suo fondamen-

to nell'articolo 5, comma 6 del Testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998).
Vi è una protezione umanitaria 'interna' alla procedura di asilo. Ha il suo fondamento nell'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo n. 25 del 2008 (comma non modificato dallo schema di decreto legislativo recato dall'Atto del Governo n. 170, volto al recepimento di una direttiva 'procedure' più recente dell'Unione europea).
La prima - la protezione umanitaria 'esterna' alla procedura di asilo - si ha allorché ricorrano "seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" - sicché il permesso di soggiorno non è rifiutabile né revocabile. E' così rilasciato (dal questore) un "permesso di soggiorno per motivi umanitari".
Il suo richiedente è (secondo orientamento giurisprudenziale) titolare di un diritto soggettivo, per questo riguardo. L'autorità amministrativa che rilascia quel permesso di soggiorno (come specifica una disposizione attuativa del Testo unico: articolo 11, comma 1, lettera c-*ter)* del d.P.R. n. 394 del 1999) lo accerta, acquisendo dall'interessato la documentazione riguardante i motivi della richiesta, correlati ad "oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale".
La seconda - la protezione umanitaria 'interna' alla procedura di asilo - si ha allorché una domanda di protezione internazionale, avanzata da un richiedente, non possa essere accolta (per mancanza dei presupposti) dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, e tuttavia questa ravvisi la sussistenza di "gravi motivi di carattere umanitario".
La Commissione in tal caso trasmette gli atti al questore, il quale è tenuto a rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari.
Nell'uno come nell'altro caso, devono ricorrere "seri" o "gravi" motivi di carattere umanitario (rilevati nel primo caso dal questore direttamente, nel secondo caso dalla Commissione in modo vincolante per il questore).
Un indice della presenza di quei motivi è dato dall'applicabilità del divieto di *refoulement*, che l'articolo 19 del Testo unico così scandisce: "In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzioni per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione".
Là dove si rilevi una situazione soggettiva afferente al divieto di espulsione e di respingimento, e tuttavia non convogliabile entro la protezione internazionale (sia essa riconoscimento di status di rifugiato o protezione sussidiaria), si è entro la protezione umanitaria.
Il permesso di soggiorno per motivi umanitari consente di accedere: all'attività lavorativa, alla formazione, al Servizio sanitario nazionale, ai centri di accoglienza e a misure di assistenza sociale previste per i richiedenti o titolari di protezione internazionale. Il Testo unico non prevede (suo articolo 28 e articolo 29, comma 10) il ricongiungimento familiare (ma è pur vero che la giurisprudenza - Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, ordinanza n. 19393 del 2009 - ha riconosciuto alla protezione umanitaria la consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti fondamen-

tali).

Può ricordarsi infine come il citato articolo 19 del Testo unico sia posto entro il suo capo III, intitolato "Disposizioni di carattere umanitario". In esso si colloca altresì l'articolo 18, il quale concerne il soggiorno per motivi di protezione sociale.
Il permesso di soggiorno "per motivi di protezione sociale" è certo ispirato da una ragione umanitaria, può dirsi però distinto dal permesso di soggiorno "per motivi umanitari" per la specificità della fattispecie oggetto dell'articolo 18 del Testo unico.
Infatti il permesso di soggiorno per protezione sociale è rilasciato innanzi a situazioni di violenza, grave sfruttamento o pericolo per l'incolumità di persona che cerchi di sottrarsi ai condizionamenti di un'organizzazione criminale - così come può essere rilasciato allo straniero che abbia espiato la pena inflitta per reati commessi durante la minore età (ed abbia dato prova di concreta partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale).

La protezione temporanea per motivi umanitari

E' si vero che una protezione umanitaria nasca quasi per definizione come temporanea, pur tuttavia può enuclearsi - nella presente rapida ricognizione sulle forme di protezione ispirate da ragioni umanitarie e distinte dalla protezione internazionale - una "protezione temporanea per motivi umanitari".
Si allude a quella protezione che ha il suo fondamento nell'articolo 20 del Testo unico sull'immigrazione.
Esso recita: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'*articolo 45* [Fondo nazionale per le politiche migratorie], le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea".
E "il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferiscono annualmente al Parlamento sull'attuazione delle misure adottate".
Dunque, "rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità" in Paesi extra-comunitari, possono legittimare, secondo l'ordinamento italiano, una protezione (nei limiti delle risorse disponibili entro il Fondo per le politiche migratorie).
Siffatta protezione ha in comune con la protezione temporanea il carattere collettivo della tutela; se ne distingue tuttavia perché prescinde dalla previa dichiarazione di "afflusso massiccio" da parte delle istituzioni dell'Unione europea nonché dalla definizione di "sfollati" quale formulata dalla direttiva 2001/55/CE.
La protezione temporanea per motivi umanitari *ex* articolo 20 del Testo unico fu applicata negli ultimi anni Novanta, innanzi alla crisi balcanica; è stata ribadita nel 2011, innanzi alla crisi politica che ha investito i Paesi dell'Africa settentrionale cagionando un massiccio afflusso (alcune decine di migliaia) di profughi sulle coste italiane.
Può valere ricordare quanto avvenne in quell'ultima occasione.
Senza soffermarsi sulla dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria in tutto il

territorio nazionale (previsto fino al 31 dicembre 2011, con d.P.C.m. 12 febbraio 2011; indi prorogato al 31 dicembre 2011, con d.P.C.m. 6 ottobre 2011) e sulla conseguente ordinanza di protezione civile del Presidente del Consiglio (n. 3924 del 18 febbraio 2011, recante tra l'altro la nomina del capo della protezione civile quale commissario delegato per la realizzazione degli interventi), seguita da numerose altre ordinanze, a rilevare qui è il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri *5 aprile 2011*.

Quel d.P.C.m definì le misure umanitarie di protezione temporanea da assicurarsi nel territorio dello Stato italiano a favore di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa (se affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011).

Previde fosse loro rilasciato (dietro richiesta entro un certo termine) un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di sei mesi (indi prorogata di sei mesi, con d.P.C.m. 6 ottobre 2011, e di ulteriori sei mesi, con d.P.C.m. 15 maggio 2012). Se non avessero avuto titolo a tale permesso di soggiorno, sarebbero stati oggetto di respingimento o espulsione.

Il permesso di soggiorno così concesso *"consente all'interessato, titolare di un documento di viaggio, la libera circolazione nei Paesi dell'Unione europea, conformemente alle previsioni della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1995 e della normativa comunitaria"*. Così l'articolo 2, comma 3 del d.P.C.m. 5 aprile 2011.

Tale previsione era destinata a suscitare alcune reazioni in ambito europeo (con richiesta di chiarimenti da parte dell'allora Commissario europea agli Interni, sign.ra Malmstron) *ed in particolare presso la confinante Francia*, la quale reagì immediatamente (con un circolare del ministro dell'interno datata, si noti, 6 aprile 2011) che dettava le istruzioni alle autorità di frontiera. I permessi di soggiorno rilasciati da uno Stato terzo - ricordavano quelle istruzioni (richiamando l'articolo 21 della Convenzione di applicazione di Schengen del 19 giugno 1990) - avrebbero dovuto essere accompagnati da un documento di viaggio valido riconosciuto dalla Francia ed esser stati notificati alla Commissione europea. I titolari avrebbero dovuto beninteso non appartenere a categorie socialmente pericolose, e dimostrare di disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel Paese di provenienza o il transito verso un terzo Stato. Tali mezzi erano quantificati in 31 euro al giorno per chi dimostrasse di avere un alloggio, diversamente in 62 euro.

In breve, ad una 'unilateralità' insita nel ricorso da parte italiana ex articolo 20 del Testo unico alla protezione temporanea per motivi umanitari - fuori dunque della protezione temporanea disciplinata dall'Unione europea - si giustappose una 'unilateralità' da parte francese nel controllo delle frontiere, curvando in senso restrittivo l'applicazione di Schengen. Ne seguì una tensione dialettica tale da richiedere un raffreddamento politico con un vertice bilaterale a fine aprile (tra gli allora presidenti della Repubblica francese Sarkozy e del Consiglio dei ministri italiano Berlusconi), i quali si rivolsero (con una lettera congiunta) alle istituzioni dell'Unione perché fosse trovata una composizione e più ampia soluzione innanzi all'afflusso di migranti. In tali missiva essi sollecitavano un nuovo partenariato con i Paesi terzi, una maggiore solidarietà tra gli Stati membri, una maggiore sicurezza nello spazio Schengen (rafforzando sia Frontex sia la *governance* dello spazio Schengen, e vagliando la possibilità di ristabilire

temporaneamente controlli eccezionali alle frontiere esterne: a quest'ultima sollecitazione farà seguito il regolamento UE n. 1051 del 2013, circa il controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali).

Sul piano interno italiano, il 31 dicembre 2012 cessò lo stato di emergenza e si rientrò nella gestione ordinaria da parte del Ministero dell'interno e delle altre amministrazioni competenti, degli interventi concernenti l'afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale (cfr. ordinanza del capo del dipartimento della protezione civile 28 dicembre 2012, n. 33). Una nota del Ministero del'interno del 18 febbraio 2013 rilevò la capienza delle risorse residue onde assicurare per sessanta giorni il regime ordinario di accoglienza, prevedendo dopo tale periodo la corresponsione di 500 euro a persona quale misura di uscita.

Con il d.P.C.m. del 28 febbraio 2013 fu disciplinata la cessazione delle misure umanitarie di temporanea protezione, prevedendo che i migranti così protetti potessero presentare, entro il 31 marzo 2013, domanda di rimpatrio assistito nel Paese di provenienza o di origine, oppure presentare domanda di conversione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari in permessi per lavoro, famiglia, studio e formazione professionale. In mancanza di una di queste due opzioni, si prevedeva l'espulsione.

a cura di L. Borsi

L'ultima nota breve:
A.S. n. 1949 Ratifica della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati UE (Bruxelles 29 maggio 2000) e disposizioni di adeguamento interno (n. 79 - giugno 2015)

nota breve
sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:
http://www.senato.it – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it