

Chiara Favilli

---

**IL RE È MORTO, LUNGA VITA AL  
RE! BREVI NOTE  
SULL'ABROGAZIONE DEL  
PERMESSO DI SOGGIORNO PER  
MOTIVI UMANITARI**

---

Estratto

**Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari** <sup>(1)</sup>. — Ancora una volta la disciplina dell'immigrazione e della protezione internazionale, fenomeni strutturali della nostra società, è stata modificata in modo significativo attraverso l'approvazione di un decreto-legge, un atto che dovrebbe essere basato sui presupposti della necessità e dell'urgenza e non sulla maggiore o minore premura delle forze politiche occasionalmente al Governo di cambiare singoli o più aspetti della normativa. Così, dopo il decreto-legge n. 13 del 2017, nel 2018 è stata la volta del decreto-legge n. 113, recante « disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata », convertito con modificazioni dalla legge n. 132/2018. Entrambi i decreti-legge sono frutto dell'iniziativa del Ministero dell'interno, ormai protagonista delle politiche migratorie in Italia e nei comitati e gruppi di lavoro in sede di Unione Europea (CAMPESI, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, 2015).

In materia di immigrazione e di protezione internazionale, numerose sono le modifiche introdotte, sia di tipo sostanziale sia di tipo processuale. Tra le prime spicca, per effetto dell'art. 1, 1° comma, lett. b), l'abrogazione dell'art. 5, 6° comma, del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, recante « Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero » nella parte in cui consentiva il rilascio del permesso di soggiorno qualora sussistessero « seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano » e la connessa chirurgica eliminazione da tutto il testo unico e dagli atti legislativi connessi di qualsiasi riferimento a tale permesso di soggiorno.

Come si evince dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge, tale radicale abrogazione mira a superare quella che il Governo ha ritenuto essere « una criticità dell'attuale sistema » di protezione, vale a dire « [...] l'anomala sproporzione verificatasi tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale espressamente disciplinate a livello europeo e nel nostro ordinamento e il numero dei rilasci del permesso di soggiorno per motivi umanitari » (*Relazione illustrativa, Atto Senato n. 840, XVIII legislatura*, p. 3). L'esistenza del bisogno di protezione umanitaria non è in alcun modo esplorata dal Governo, non essendovi traccia nella relazione delle cause profonde che hanno portato a tale situazione, vale a dire della chiusura dei canali di ingresso regolare, dell'assenza dal 2009 delle periodiche

---

<sup>(1)</sup> Questo scritto è stato sottoposto a referaggio.

regolarizzazioni o sanatorie e della difficoltà di esecuzione delle espulsioni. Sono soprattutto questi fattori che hanno determinato una lievitazione delle richieste di riconoscimento della protezione umanitaria da parte di persone che in precedenza, pur in presenza dei medesimi presupposti, non avevano necessità di vedersi riconosciuta tale forma di protezione pur avendone pienamente diritto (MOROZZO DELLA ROCCA, *Protezione umanitaria una e trina, Questione giustizia*, 2018, fasc. 2, p. 108 s.). La fattispecie aperta della protezione umanitaria ha così consentito di riconoscere il diritto di soggiorno ed un limite all'allontanamento in svariate circostanze, non tipizzate, dando dimora a tutte quelle situazioni nelle quali, a causa di una particolare vulnerabilità, una persona dovesse comunque trovare accoglienza nel nostro Paese pur non potendo beneficiare della protezione internazionale (MOROZZO DELLA ROCCA, op. cit., p. 109).

Altrettanto inesplorato è l'effetto che la cancellazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari potrà avere sulle persone già presenti nel territorio italiano e difficilmente espellibili. Si consideri che lo stesso decreto-legge incide pesantemente anche sul sistema di accoglienza, rendendo ordinario il c.d. sistema straordinario (centri di accoglienza straordinaria, CAS) e trasformando il sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) in uno strumento di secondo livello, riservato cioè solo ai beneficiari di protezione internazionale (VILLA, *I nuovi irregolari in Italia*, 2018, [www.ispi.it](http://www.ispi.it)).

È convinzione del Governo, invece, che la criticità del sistema di protezione consista primariamente nell'eccessivo numero di riconoscimenti della protezione umanitaria. Un numero qualificato come *anomalo* e ritenuto superabile, da una parte, con l'abrogazione *tout court* del permesso e, dall'altra, con la limitazione degli ampi margini di interpretazione estensiva lasciati alle autorità amministrative e giudiziarie nell'apprezzamento dell'esistenza dei presupposti di tale « istituto dai contorni incerti » (*Relazione illustrativa*, cit., p. 3), mantenendo in vigore quelle che, nella previgente disciplina, costituivano ipotesi tipiche di rilascio del permesso umanitario: il permesso di soggiorno « per casi speciali » (art. 18 testo unico), « per le vittime di violenza domestica » (art. 18-*bis* testo unico), per « ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo » (art. 22, comma 12-*quater*, testo unico). Unitamente a questi, sono stati inseriti nel testo unico altri casi speciali di permesso di soggiorno: il permesso « per cure mediche » (art. 19, 2° comma, lett. *d-bis*, testo unico), « per calamità » (art. 20-*bis* testo unico) e « per atti di particolare valore civile » (art. 42-*bis* testo unico). È stato anche introdotto un permesso per motivi di « protezione speciale » allorquando ricorra uno dei divieti di espulsione e di respingimento di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, testo unico, vale a dire nel caso vi sia un rischio di persecuzione o di tortura nel Paese di destinazione (ma non di trattamenti inumani o degradanti). Queste ipotesi tipiche di nuova introduzione non assorbono interamente la portata della protezione umanitaria di cui alla disciplina abrogata, poiché trattasi di permessi della durata di un anno, non convertibili in permessi per motivi di lavoro e che riguardano ipotesi particolari, senza tuttavia includere le diverse tipologie di vulnerabilità che potevano essere protette attraverso il permesso di soggiorno per motivi umanitari. La giurisprudenza ha già avuto modo di sottolineare che « la sostituzione con le forme di protezione speciale è, in realtà, solo apparente, perché il novero delle situazioni specifiche, in gran parte svincolate dalle ragioni di fuga dal Paese di origine e dalla connessione

della richiesta di protezione con la grave violazione dei diritti umani fondamentali in quello stesso Paese, nulla ha a che vedere con il diritto costituzionale di asilo di cui la protezione umanitaria era, prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame, una modalità di attuazione » (Tribunale Firenze, ord. 24 ottobre 2018, ruolo generale 19319/2016, che, tra l'altro, si pronuncia sull'irretroattività dell'abrogazione rispetto alle domande già presentate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, ovvero prima del 5 ottobre 2018; sul punto si veda PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il DL 113/2018?*, *Questione giustizia*, 2018).

Dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 113/2018 emerge anche che, secondo il Governo, la tutela umanitaria è stata introdotta quale forma di protezione complementare e residuale da utilizzare in ipotesi di eccezionale e temporanea gravità. Si tratta di un presupposto giuridico del tutto errato sia sul piano della sistematica delle fonti sia su quello del sistema della protezione nel suo complesso (ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano, Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, fasc. 1, p. 11 s.). È vero che la stratificazione di interventi successivi e la molteplicità di fonti rilevanti, anche multilivello, hanno reso negli anni difficile anche per l'interprete la riconduzione a sistema delle norme sulla protezione internazionale e umanitaria (MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, ivi, 2012, fasc. 4, pp. 59-86). La stessa difficoltà è rinvenibile nell'ondivago orientamento della giurisprudenza, di merito e di legittimità, sviluppatasi a partire dalla fine degli anni Novanta, che, tuttavia, aveva ormai trovato un solido assestamento destinato ora ad essere travolto proprio dall'intervento normativo in commento (BENVENUTI (M.), *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità, Questione giustizia*, 2018, fasc. 2, pp. 15-19).

Giova ricordare che il permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato introdotto per la prima volta nel 1993 e poi ripreso nel 1998 nel testo unico, attribuendo la competenza al suo rilascio al questore allorquando sussistessero seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano (BENVENUTI (M.), *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini, Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, fasc. 1, p. 2). I presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari erano dunque tre, ciascuno diverso, solo il primo qualificato espressamente come legato a « motivi umanitari » e nessuno connesso al diritto d'asilo. Tutti e tre presupposti aperti, che lasciavano all'autorità amministrativa l'accertamento della sussistenza in concreto di una vulnerabilità tutelabile o di un limite all'allontanamento.

Il collegamento con il diritto d'asilo è effettuato nel 2002, quando la legge n. 189/2002 dispone che « nell'esaminare la domanda di asilo le commissioni territoriali valutano per i provvedimenti di cui all'art. 5, 6° comma, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, le conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria e, in particolare, dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della l. 4 agosto 1955 n. 848 ». Le neocostituite commissioni territoriali, competenti a riconoscere il diritto d'asilo, potevano dunque negare la protezione internazionale ma tuttavia rilevare l'esistenza dei presupposti della

protezione umanitaria e richiedere di conseguenza al questore il rilascio del permesso di soggiorno. Tale modifica aveva avuto il pregio di ridurre l'autonomia del questore nella valutazione dell'esistenza dei presupposti e di rendere ancora più esplicita l'attuazione degli obblighi costituzionali e internazionali formulati in modo negativo, sotto forma di divieti di respingimento e di allontanamento, difficilmente azionabili direttamente davanti all'autorità amministrativa e giurisdizionale in mancanza di una norma interna di attuazione.

In particolare, rispetto all'art. 5, 6° comma, del testo unico, con la novella del 2002 vengono espressamente considerati gli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali rilevanti per l'Italia ed in particolare il divieto di non allontanare una persona verso un Paese dove rischi di subire uno dei trattamenti vietati dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

È evidente, dunque, che, eccezion fatta per i motivi umanitari determinati da esigenze squisitamente transitorie, i presupposti giustificanti il permesso per motivi umanitari erano tutt'altro che di natura temporanea, come invece sostenuto nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge. Si pensi all'obbligo derivante dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo di tutela della vita privata, rinvenibile tutte le volte che il radicamento nella società ospitante rapportato ai legami sussistenti con il Paese d'origine sia tale da non legittimare l'allontanamento dello straniero dallo Stato (LIGUORI, *Le garanzie procedurali avverso l'espulsione degli immigrati in Europa*, Milano, 2007). In questo caso vi è una forma di tutela destinata tendenzialmente a perdurare indefinitivamente e che addirittura si consolida con il passare del tempo.

L'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari rende dunque nuovamente privo il nostro ordinamento di quella traduzione in termini positivi del limite alla discrezionalità dello Stato di allontanare ed ammettere uno straniero derivante dalle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia. Essa, inoltre, incide anche sull'attuazione del diritto d'asilo costituzionale di cui all'art. 10, 3° comma, Cost. Come noto, infatti, in mancanza della legge ordinaria richiamata dalla norma costituzionale, la protezione umanitaria è stata ricondotta nell'alveo dell'art. 10, 3° comma, Cost. e, unitamente alla legislazione di attuazione del sistema europeo comune di asilo, ritenuta con orientamento costante una delle tre forme di indiretta attuazione della norma costituzionale (BONETTI, *Il diritto d'asilo nella Costituzione italiana*, in *Procedure e garanzie del diritto d'asilo* (a cura di Favilli), Padova, 2011, p. 35 ss.; nel senso di una solo parziale attuazione si v. BENVENUTI (M.), *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, fasc. 2, pp. 36-50).

Si comprende dunque perché, all'atto della firma del decreto-legge n. 113/2018, il Presidente della Repubblica abbia avvertito «l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella relazione di accompagnamento al decreto, “restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia» (<https://www.quirinale.it/elementi/18098>).

In altri termini, l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari comporta l'eliminazione della veste giuridica prevista in caso di

sussistenza di taluni dei presupposti legittimanti il diritto d'asilo costituzionale o di qualsiasi altro divieto di allontanamento derivante dagli obblighi internazionali. Spetta dunque all'interprete verificare quale residua possibilità vi sia di invocare i diritti da essi derivanti, rimasti « fermi » come indicato dal Capo dello Stato e se possa essere rinvenuta una veste giuridica alternativa a quella dell'abrogato permesso di soggiorno per motivi umanitari.

In via prioritaria, si prospetta la possibilità dell'applicazione diretta dell'art. 10, 3° comma, Cost., rinnovando la prassi della richiesta di asilo giurisdizionale sussistente prima dell'introduzione nel nostro ordinamento di un sistema d'asilo. La Corte di cassazione aveva infatti ritenuto non più praticabile la strada del ricorso giurisdizionale per il riconoscimento del diritto d'asilo costituzionale in quanto « il diritto d'asilo [...] è oggi interamente attuato e regolato, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. n. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e dell'art. 5, 6° comma, del testo unico approvato con d.lgs. n. 286 del 1998, sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale » (Corte di cassazione, ord. 26 giugno 2012 n. 10686, reperibile nel sito <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2012/settembre/ord-cass-10686-2012.pdf>). Il venir meno della protezione umanitaria comporta la riemersione proprio di « quel margine residuale di diretta applicabilità della norma costituzionale » e dunque apre al rinnovo della prassi dei ricorsi giurisdizionali come prima del 2012. Si consideri che la legge alla quale rinvia l'art. 10, 3° comma, Cost. rileva al fine di individuare le modalità per l'esercizio del diritto (sul punto v. BONETTI, op. cit., p. 33 s.) e non i presupposti per il riconoscimento del diritto. Tali presupposti sono il mancato esercizio delle libertà democratiche riconosciute dalla nostra Costituzione, categoria necessariamente aperta come infatti era aperta la clausola che consentiva il riconoscimento della protezione umanitaria (Corte di cassazione (sez. un. civ.), sent. 26 maggio 1997 n. 4674, *Rivista*, 1997, p. 843 ss.; Corte di cassazione (sez. un. civ.), sent. 17 dicembre 1999 n. 907, reperibile nella banca dati *DeJure*, [www.jusexplorer.it](http://www.jusexplorer.it)). L'abrogazione della norma giuridica sul rilascio del permesso per motivi umanitari induce dunque a ritenere di nuovo percorribile la strada dell'applicazione giurisdizionale diretta del diritto d'asilo costituzionale. Sul piano sostanziale, lo *status* potrà essere riconosciuto in analogia con quanto disposto con riferimento allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria, peraltro rimediando una irragionevole disparità di trattamento emersa nel vigore della precedente disciplina, allorché lo *status* connesso alla protezione umanitaria era diverso e dotato di minori garanzie rispetto agli altri connessi alla protezione internazionale, nonostante fossero tutti e tre gli *status* riconducibili all'art. 10, 3° comma, Cost. (BENVENUTI (M.), *La forma dell'acqua*, cit., p. 20 s.). Peraltro, si consideri che il regolamento di attuazione del testo unico adottato con il d.P.R. n. 394/1999, non abrogato, tuttora prevede all'art. 11, 1° comma, lett. a), il riconoscimento di un permesso di asilo, del tutto confacente a rivestire il diritto di cui all'art. 10, 3° comma, Cost. (BENVENUTI (M.), op. ult. cit., p. 21).

Non può costituire ostacolo a tale conclusione il fatto che, attraverso l'applicazione diretta del diritto d'asilo costituzionale, si possa riconoscere una forma di protezione più estesa rispetto a quanto disposto nel vigore delle norme sulla protezione umanitaria. Si tratta, infatti, di un classico esempio di

eterogenesi dei fini, laddove un intervento legislativo produce risultati diversi rispetto al fine perseguito dal legislatore, sulla base dell'interpretazione sistematica delle fonti, in particolare di quelle sovraordinate.

Potrebbero comunque essere escluse quelle situazioni di vulnerabilità nelle quali il bisogno di protezione non ha alcuna connessione con il diritto d'asilo, vale a dire con una comparazione rispetto al Paese d'origine, situazioni che potrebbero trovare dimora solo attraverso le diverse ipotesi dei permessi di protezione speciale ancora in vigore (si pensi a quello per cure mediche) o, ancora, come limite all'allontanamento.

Una specifica considerazione deve essere effettuata relativamente alla possibilità di invocare direttamente gli obblighi internazionali ai quali l'art. 5, 6° comma, del testo unico espressamente faceva riferimento. Come già osservato, tale norma aveva avuto il pregio proprio di tradurre in termini positivi obblighi internazionali formulati in modo negativo, quali i divieti di allontanamento, difficilmente azionabili senza una norma interna di attuazione volta a disciplinare esattamente il tipo di *status* da riconoscere allo straniero (per una rassegna degli obblighi internazionali rilevanti si veda, da ultimo, ZORZELLA, op. cit., pp. 16-19). Primariamente, è d'uopo rilevare che nessuna modifica è stata apportata all'art. 2, 1° comma, del testo unico, in base al quale « allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ». L'uso dell'indicativo presente — « sono riconosciuti » — consente di ricavare dalla norma un vero e proprio obbligo in capo a tutte le autorità competenti, amministrative e giurisdizionali, di applicazione dei diritti fondamentali della persona umana a chiunque si trovi nel territorio italiano, anche se non regolarmente soggiornante, e di non considerarla, al contrario, una mera locuzione di rito, ricognitiva di obblighi già esistenti e già resi esecutivi nel nostro ordinamento. In altre parole, l'art. 2, 1° comma, del testo unico potrebbe fungere da norma di adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento internazionale, norma necessaria e sufficiente in presenza di obblighi internazionali quali i divieti di allontanamento derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. D'altra parte, con l'abrogazione dell'istituto della protezione umanitaria il Governo ha creato una lacuna relativamente al permesso giuridico da riconoscere e alle procedure amministrative e giurisdizionali applicabili, ma non ha introdotto una norma contraria a tali obblighi. In questo quadro, la lacuna può essere superata attraverso l'applicazione dei diritti derivanti dalle convenzioni internazionali valorizzando la portata e gli effetti dell'art. 2, 1° comma, del testo unico. Analogamente a quanto già concluso in relazione all'art. 10, 3° comma, Cost., così anche per gli obblighi internazionali è possibile un'applicazione diretta attraverso il ricorso al giudice nazionale, in mancanza di un riconoscimento da parte della pubblica amministrazione. L'assenza di una procedura giurisdizionale *ad hoc* può essere agevolmente superata utilizzando i mezzi di ricorso ad applicazione generalizzata, mentre più complicata può essere l'individuazione del tipo di permesso di soggiorno da rilasciare a chi viene riconosciuto titolare di un diritto a non essere espulso in virtù di obblighi internazionali non coincidenti con i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria. Il giudice potrebbe comunque limitarsi ad ordinare all'autorità amministrativa di accogliere una persona

titolare di tale diritto, rinviando ad essa l'individuazione del permesso da rilasciare in concreto.

Ad una conclusione analoga si potrebbe giungere anche attraverso la valorizzazione del rapporto tra gli obblighi internazionali e gli articoli 2 e 10, 3° comma, Cost. In particolare, nell'interpretazione della nozione di « libertà democratiche » di cui all'art. 10, 3° comma, Cost. non possono non rilevare i diritti fondamentali sanciti nella nostra stessa Costituzione che, a loro volta, sono in totale simbiosi con i diritti fondamentali derivanti dall'ordinamento internazionale, grazie all'art. 2 Cost. In questa prospettiva, il diritto d'asilo costituzionale viene ad includere anche i casi di mancato godimento nel Paese di origine dei diritti fondamentali sanciti dalle convenzioni internazionali che, per il tramite dell'art. 2 Cost., diventano parte delle libertà democratiche tutelate dalla nostra Costituzione. Si consideri peraltro che esistono in Costituzione principi garantistici talora più avanzati di quelli presenti a livello internazionale, dove però l'esistenza di organismi specializzati e la casistica internazionale ha portato ad una specificazione di taluni diritti con l'individuazione puntuale di obblighi per gli Stati. Il caso emblematico è quello del diritto alla vita privata derivabile dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, applicato in numerose situazioni a stranieri soggetti a provvedimenti di espulsione, come limite al potere di allontanamento proprio dello Stato (PITEA, *Art. 8. Diritto al rispetto della vita privata e familiare*, in *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (a cura di Bartole, De Sena e Zagrebelsky), Padova, 2012, p. 368 s.).

In quest'ottica l'art. 10, 3° comma, Cost., norma già riconosciuta come direttamente applicabile, funge anche da norma di adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali che impongono un limite all'allontanamento degli stranieri. D'altra parte, la garanzia minima che può derivare da un divieto di allontanamento è un obbligo di accoglienza, che è a sua volta il nucleo minimo del diritto di asilo.

Questa interpretazione è coerente con quanto già affermato dalla Corte di cassazione, allorché ha inteso le tre forme di protezione — rifugio, protezione sussidiaria e protezione umanitaria e quest'ultima nella sua triplice dimensione di motivi umanitari, obblighi costituzionali e internazionali — come attuative degli articoli 2 e 10, 3° comma, Cost. (Corte di cassazione (sez. un. civ.), ord. 13 gennaio 2009 n. 19393, *Rivista*, 2009, p. 1201 ss.). Tale orientamento emerge con nettezza, da ultimo, dalla sentenza del 2018 n. 4455, nella quale la Corte ha chiarito i criteri ermeneutici rilevanti ai fini di un'appropriata interpretazione delle disposizioni in materia di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, 6° comma, del testo unico (Corte di cassazione (sez. I civ.), sent. 23 febbraio 2018, *Foro italiano*, 2018, I, 1656 ss.). Più in particolare, la Corte ha chiarito che l'integrazione sociale era uno dei motivi determinanti una situazione di vulnerabilità personale rilevante ai fini del riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, analogamente alle condizioni di estrema povertà o a quelle ambientali, motivi già frequentemente emersi nella giurisprudenza di merito, ma con orientamenti altalenanti. La Corte ha ivi chiaramente affermato che la condizione di vulnerabilità può dipendere anche « dalla mancanza di 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 [...] La vulnerabilità può essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute [...] oppure può essere conseguente ad una situazione politico-economica molto grave con effetti di impoverimento radicale riguardante la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del Paese d'origine (siccity, carestie, situazioni di povertà inemendabili) ».

Pur in presenza di casi molto diversi tra loro, il principio che si ricava dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è esattamente quello della valorizzazione dei legami familiari o sociali costruiti nello Stato parte della Convenzione comparati con quelli esistenti nel Paese d'origine. La Corte di cassazione effettua, infatti, un giudizio comparativo tra tali legami e la situazione della persona interessata nel Paese d'origine, onde verificare l'esistenza di una situazione di vulnerabilità meritevole di protezione. Non una mera comparazione delle migliori o peggiori condizioni di vita nel Paese d'origine, ma l'accertamento in concreto della compromissione di un diritto costituito nello Stato contraente e tutelato dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in rapporto a quello esistente nel Paese che è stato abbandonato. Ovviamente, negli altri casi di protezione umanitaria, diversi dai motivi di integrazione sociale, non è tanto l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo la norma di riferimento quanto, semmai, l'art. 3 della stessa Convenzione.

La Corte di cassazione giunge a tale conclusione interpretando non solo il testo unico o altre norme ordinarie, bensì valorizzando anche l'art. 2 Cost. e, per il tramite di esso, l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, tutti ricompresi nel cono d'ombra del diritto di asilo costituzionale di cui all'art. 10, 3° comma, Cost. Quegli obblighi costituzionali e internazionali rimasti « fermi » come ricordato dal Presidente della Repubblica anche dopo l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

L'interpretazione sistematica dei diritti derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, possiamo aggiungere, dal Patto sui diritti civili e politici e da quello sui diritti economici e sociali, unitamente all'art. 2 Cost., rappresenta un esempio virtuoso di tutela dei diritti umani (ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani, Questione giustizia*, 2018, fasc. 2, pp. 99-107). Il parametro internazionale viene infatti ad essere valorizzato ed applicato dal giudice nazionale fissando un preciso significato che l'attuazione dell'obbligo internazionale assume nel contesto del nostro ordinamento costituzionale (si veda anche Tribunale Firenze, ord. 5 dicembre 2018, ruolo generale n. 5725/2018). D'altra parte, lo *standard* internazionale in materia di diritti umani è lo *standard* minimo, che non dovrebbe mai essere ulteriormente limitato dal legislatore nazionale, ben potendo invece essere superato verso l'alto nel sistema nazionale di tutela dei diritti. Sino a quando la lacuna nella legislazione ordinaria prodotta dal decreto-legge 113/2018 non sarà nuovamente colmata, spetterà ai giudici nazionali garantire l'effettività dei diritti discendenti dagli obblighi internazionali e costituzionali, dando diretta applicazione al diritto d'asilo costituzionale e così garantendo continuità di tutela dei diritti delle persone bisognose di protezione. (*Chiara Favilli*)

*Abstract.* — In the belief that the Italian asylum system was facing a serious crisis because of the granting of a high number of permits of stay based on humanitarian grounds, Law-decree No. 113/2018 repealed that form of protection, only keeping in force certain permits of stay granted on special needs included in an exhaustive list. The abrogation raises the question whether national courts may resort to the direct application of Article 10, section 3, of the Italian Constitution, which recognizes a right to asylum to those aliens who are denied in their countries of origin the effective exercise of the democratic liberties guaranteed by the Italian Constitution and international conventions. This remedy was open until 2012, when the Court of Cassation considered that legislation on humanitarian protection constituted an indirect implementation of the right to asylum under the Constitution, thus precluding the direct application of Article 10, section 3, of the Constitution. The abrogation of the granting of permits of stay based on humanitarian grounds may make direct application of the constitutional provision available again.