

Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*

EMANUELE ROSSI**

Sommario

1. Premessa. Il diritto di asilo e la sua (in)attuazione. – 2. Le modifiche introdotte dal d.l. n. 113/2018. – 3. Il d.l. n. 130/2020 e le novità in tema di protezione speciale e conversione in permesso per motivi di lavoro. – 3.1. L’ambito di applicazione della nuova protezione speciale. – 3.2. Le novità in tema di permessi di soggiorno per cure mediche, per calamità e per i neo-maggiorenni. – 4. Rilievi conclusivi.

Data della pubblicazione sul sito: 4 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

E. ROSSI, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario *Il diritto di asilo dopo il d.l. n. 130/2020 in tema di immigrazione e protezione internazionale*, organizzato presso la Scuola Superiore Sant’Anna il 16 dicembre 2020. Il contributo è inserito nella sezione monografica del fascicolo n. 1/2021 del *Forum di Quaderni Costituzionali*.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: emanuele.rossi@santannapisa.it.

1. Premessa. Il diritto di asilo e la sua (in)attuazione

Non è possibile in questa sede ricostruire le vicende che, sul piano normativo e giurisprudenziale, hanno accompagnato l'attuazione della previsione costituzionale concernente il diritto di asilo, contenuta nell'art. 10, terzo comma, della Costituzione: e nondimeno è necessario ricordare, per brevi e quasi allusivi cenni, i termini della questione¹.

Essendo mancata, almeno fino ad oggi, una legge generale di attuazione, si è ritenuto – soprattutto in giurisprudenza – che a ciò abbiano sopperito una serie di previsioni normative, sia di fonte interna che internazionale e dell'Unione europea.

Sinteticamente, e almeno fino all'entrata in vigore del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132, tale attuazione è dunque avvenuta mediante tre distinte normative.

- a) La disciplina relativa allo *status di rifugiato*, come regolata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 (Convenzione di Ginevra), ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722. A ciò si è aggiunto l'Accordo tra il Governo italiano e l'ACNUR, reso esecutivo nell'ordinamento italiano con legge 15 dicembre 1954, n. 1271. La Convenzione di Ginevra è stata successivamente integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, cui è stata data attuazione nel nostro Paese con la legge 14 febbraio 1970, n. 95.
- b) La regolazione della c.d. *protezione sussidiaria*, prevista dalla normativa comunitaria², ed in particolare dalla direttiva 2004/83/CE, in favore di quanti siano privi dei requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, ma nei cui confronti sussistano fondati motivi per ritenere che, qualora ritornassero nel paese di origine, correrebbero “un rischio effettivo di subire un grave danno”: con questo intendendosi la condanna a morte, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna.

¹ Per riferimenti alla copiosa bibliografia sul tema sia consentito rinviare a E. ROSSI, *Il diritto di asilo tra Costituzione e normativa di attuazione: i recenti sviluppi del tema*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 149 ss.

² Sull'evoluzione della normativa comunitaria in materia di diritto di asilo v., tra gli altri, P. BONETTI, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 143 ss.; C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, pp. 28 ss.

la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Detta direttiva è stata poi modificata dalla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha disciplinato anche la condizione di rifugiato.

- c) Infine, sempre in forza di una direttiva europea (in particolare, l'art. 6, par. 4, della direttiva 115/2008/UE), è stata prevista la possibilità per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche (rifugio e protezione sussidiaria), facendovi ricomprendere anche "motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura"³. Questo tipo di protezione era già stato introdotto dalla normativa italiana: dapprima con l'art. 14, comma 3, della legge 30 settembre 1993, n. 388 (contenente la ratifica e l'esecuzione di numerosi Protocolli ed Accordi, tra i quali quello di Schengen), come ipotesi di deroga al rigetto della domanda di permesso di soggiorno, in presenza di "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"; e successivamente mediante l'art. 5, comma 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. Imm.), che ha attribuito la competenza al rilascio al Questore. Tale permesso di soggiorno ("*per motivi umanitari*") – nella previsione legislativa precedente alla riforma del 2018 – poteva essere rilasciato dal Questore anche su richiesta delle competenti commissioni territoriali in sede di decisione di una richiesta di asilo, quando non sussistevano i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria ma si era in presenza di "gravi motivi di carattere umanitario" (art. 32, comma 3, del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, anche questo contenente attuazione di una direttiva comunitaria)⁴.

Dunque, a fronte dell'inattuazione - in via legislativa *generale* - dell'art. 10, terzo comma, Cost., la materia è risultata "coperta" da tre modalità di tutela di stranieri *in qualche modo ricollegabili* alla previsione costituzionale: lo status di *rifugiato*, il titolare di *protezione sussidiaria*, il permesso di soggiorno per *motivi umanitari*.

Tale conclusione è stata avallata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione - in certa misura confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale - la quale ha ritenuto che il diritto di asilo costituzionale è "oggi interamente attuato e regolato

³ Va ricordato, al riguardo, che tale protezione è prevista in 20 dei 28 Paesi dell'Unione europea – ora 19 su 27, dopo l'uscita della Gran Bretagna –, pur sulla base di presupposti diversi da Paese a Paese.

⁴ Si usa distinguere, al riguardo, tra una protezione per motivi umanitari "esterna" alla procedura di asilo (quella di cui all'articolo 5, comma 6 del T.U. Imm.) e una protezione per motivi umanitari "interna" alla stessa (quella *ex art.* 32, comma 3 del d.lgs. n. 25 del 2008).

attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione” indicati, così che “non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all’art. 10, comma 3, Cost.” e nemmeno per il diretto e immediato riconoscimento del diritto di asilo costituzionale *tout court*⁵.

In base a tale giurisprudenza di legittimità, la Corte costituzionale ha ritenuto che “ogni intervento legislativo che, indipendentemente dal suo contenuto, incida (...) sull’uno o sull’altro dei tre istituti che danno vita nel loro complesso alla disciplina dell’asilo costituzionale deve per ciò stesso essere ascritto alla materia denominata «diritto di asilo», di esclusiva competenza dello Stato, in base all’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.” (sentenza n. 194/2019).

2. Le modifiche introdotte dal d.l. n. 113/2018

Su tale quadro, sostanzialmente consolidato prima dell’entrata in vigore del richiamato d.l. n. 113/2018, è intervenuta la novella contenuta in tale decreto, che ha significativamente mutato il contesto regolatorio.

Le modifiche hanno riguardato il sistema della *protezione umanitaria* (la “terza gamba” sopra indicata): l’unica sulla quale la legislazione interna poteva intervenire senza mettere in discussione accordi internazionali o il rispetto dei vincoli derivanti all’appartenenza all’Unione europea.

Il permesso *per motivi umanitari* è stato abolito, e sostituito con altri permessi: in particolare con quello per *protezione speciale*, il quale tuttavia ha un ambito di applicazione più ristretto del primo, essendo limitato alle sole ipotesi di pericolo di persecuzione o di tortura (mentre il primo, come si è detto, doveva essere rilasciato in presenza di “seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”). Il d.l. n. 113/2018 ha poi ridenominato/introdotta nuovi permessi di soggiorno rilasciabili sulla base di motivi specifici, consistenti in: a) *casi speciali* (che ricomprendono le tre fattispecie particolari già previste dal testo unico sull’immigrazione – T.U. Imm. -, “dei quali mantengono sostanzialmente invariata la portata”, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 194/2019); b) *cure mediche* (art. 19, comma 2, lettera d-bis); c) *calamità* (art. 20 bis); d) motivi di *particolare valore civile* (art. 42 bis).

Tali mutamenti hanno posto un interrogativo, che possiamo così sintetizzare: se la normativa precedente il d.l. n. 113/2018 aveva costituito una *intera attuazione e*

⁵ Corte di Cassazione, sez. VI civ., ordinanza 26 giugno 2012, n. 10686, confermata dalla giurisprudenza successiva (tra cui Corte di Cassazione, sez. VI civ., ordinanza 4 agosto 2016, n. 16362; sez. I civ., sentenza 23 febbraio 2018, n. 4455; sez. I civ., ordinanza 15 maggio 2019, n. 13082; sez. VI civ., ordinanza 19 aprile 2019, n. 11110; sez. I civ., sentenza 30 agosto 2019, n. 21891, n. 21894 e n. 21895; sez. I civ., 25 marzo 2020, n. 7517). Per la giurisprudenza di merito v. Trib. Roma 6 novembre 2019.

regolazione del diritto di asilo come previsto dalla Costituzione, la nuova disciplina ha modificato tale valutazione complessiva o l'ha mantenuta?

Una valutazione che potrebbe compiersi in astratto, ovvero mediante un confronto tra *disposizioni* normative, ovvero in concreto (potremmo dire, per usare la distinzione crisafulliana, non tra disposizioni bensì tra *norme*): ed è questa seconda la strada indicata dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale, per la quale la portata delle nuove fattispecie può essere valutata soltanto in relazione all'interpretazione che verrà data alle disposizioni da parte delle amministrazioni e della giurisprudenza⁶, ed in considerazione dei casi della vita che emergeranno in sede applicativa.

3. Il d.l. n. 130/2020 e le novità in tema di protezione speciale e conversione in permesso per motivi di lavoro

In tale contesto complessivo, si pone ora il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, qui considerato nel testo parzialmente modificato in sede di conversione in legge, che possiamo considerare la “riforma della riforma” rispetto al d.l. n. 113/2018. Analizziamo come esso interviene sulla disciplina dei permessi di soggiorno: anche al fine di valutare se queste innovazioni incidano sulla fattispecie costituzionale prevista dall'art. 10, terzo comma, Cost.

In primo luogo, viene mantenuto il *nomen* “permesso di soggiorno per protezione speciale”, e non viene ripresa la precedente denominazione di “permesso per protezione umanitaria”. Evidentemente si è in tal modo inteso adottare – da parte del legislatore – un atteggiamento di cautela e di non contrapposizione netta e radicale con il precedente intervento normativo (si ricordi che una delle forze politiche dell'attuale maggioranza era in maggioranza anche ai tempi dell'approvazione della precedente normativa), preferendosi agire, invece, sul terreno dei *contenuti* di tale permesso.

Tale permesso viene in primo luogo reso convertibile in permesso per motivi di lavoro, al pari di quelli per calamità, per residenza elettiva, per acquisto della cittadinanza, per attività sportiva, per lavoro artistico, per motivi religiosi, per

⁶ Sul punto v. L. MINNITI, *Introduzione. La Costituzione italiana come limite alla regressione e spinta al rafforzamento della protezione dello straniero in Europa*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, pp. 8 ss.; M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, pp. 100 ss.; N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, n. 1, p. 8, per la quale i “seri motivi umanitari o derivanti da obblighi costituzionali o da obblighi internazionali” non possono essere oggettivamente predeterminati in quanto risulta impossibile “prevedere tutte le ipotesi nelle quali possono sorgere quelle ragioni umanitarie che impongono la deroga alle ordinarie regole in materia di soggiorno”.

assistenza dei minori e per cure mediche (quest'ultima previsione è stata inserita dalla Camera in sede di conversione in legge)⁷.

In secondo luogo – ed è questa la novità forse più rilevante – è stato ampliato il novero delle fattispecie nelle quali deve essere riconosciuto detto permesso: si stabilisce infatti, dapprima, il divieto di espulsione e respingimento non soltanto “qualora esistano fondati motivi di ritenere che (la persona) rischi di essere sottoposta a tortura” – come era prima – ma anche “*a trattamenti inumani o degradanti*” ovvero anche “qualora ricorrano gli obblighi di cui all’art. 5, comma 6” (ovvero “obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”)⁸. Per questa seconda parte il decreto recepisce le indicazioni con cui il Presidente della Repubblica aveva accompagnato, con una lettera inviata al Presidente del Consiglio, l’emanazione del decreto legge: in essa si precisava che il rispetto degli obblighi non solo internazionali, ma anche costituzionali, restano fermi, malgrado l’abrogazione della loro esplicita previsione. E ciò è stato confermato dalla stessa Corte costituzionale: la quale, nella più volte richiamata sentenza n. 194 del 2019, ha dedotto che “la doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili”.

Ciò che risulta più rilevante è la parte successiva della disposizione del decreto legge, ove si precisa che non sono ammessi il respingimento o l’espulsione “qualora esistano fondati motivi di ritenere che l’allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e di sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo status di rifugiati (...) e della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”⁹. Inoltre, si precisa che “Ai fini della valutazione del rischio di violazione” di quanto appena riportato, “si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell’interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata

⁷ Come opportunamente osserva il dossier dei Servizi Studi del Senato e della Camera (11 dicembre 2020), il legislatore ha ommesso di novellare con una formulazione di raccordo l’ultimo periodo del comma 3 dell’articolo 32 del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25.

⁸ S tratta di una previsione che il d.l. 113 del 2018 aveva eliminato e su cui si erano appuntati anche i rilievi del Presidente della Repubblica, il quale in una missiva inviata al Presidente del Consiglio in sede di emanazione del decreto-legge (in data 4 ottobre 2018) precisava che detti obblighi (*recte*: la necessità di rispettare gli stessi) restano fermi, “pur se non espressamente richiamati nel testo normativo”, così come resta fermo “quanto direttamente disposto dall’art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall’Italia”.

⁹ Il testo cui si fa riferimento è quello risultante dalla legge di conversione: la parte che inizia con “nonché” è stata aggiunta mediante un emendamento approvato alla Camera.

del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine".

In tali circostanze, il decreto legge stabilisce che deve essere riconosciuto un permesso di soggiorno per protezione speciale, sulle cui modalità di rilascio diremo subito.

3.1 L'ambito di applicazione della nuova protezione speciale

Soffermiamoci dapprima sul portato della disposizione riportata. Certamente essa amplia *l'ambito di applicazione del permesso per protezione speciale* rispetto a quanto previsto dal d.l. n. 113/2018: ciò è di immediata evidenza e non vi è bisogno di motivarlo.

Piuttosto, occorre soffermarsi sull'allargamento realizzato. La previsione legislativa è formulata, al riguardo, con una parte "positiva", contenente l'elencazione delle fattispecie che impongono il rilascio del permesso (corrispondenti alle circostanze in cui non può essere disposto il respingimento o l'allontanamento) ed una parte contenente i limiti stabiliti a tale allargamento. La prima parte è chiara: non si può procedere a respingimento qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare.

I casi in cui, invece, tale allargamento non si produce (*i limiti*) sono formulati così: "a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e di sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo status di rifugiati". Sufficientemente definiti sono i primi tre ("sicurezza nazionale", "ordine" e "sicurezza pubblica", sebbene non risulti del tutto agevole distinguere il primo dal terzo), mentre particolarmente problematico è l'ultimo riferimento, cioè la "protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo status di rifugiati e della Carta dei diritti fondamentali UE". Per come formulato, infatti, il riferimento alla tutela della salute sembra fungere da *limite* al rilascio del permesso di soggiorno: in altri termini, è come se si dovesse intendere che il permesso di soggiorno deve essere rilasciato se la persona, con l'allontanamento, possa rischiare conseguenze sulla propria vita privata e familiare, e deve al contrario essere negato *se tale allontanamento sia reso necessario per tutelare la salute*. In altri termini, la tutela della salute potrebbe giustificare l'allontanamento e il mancato rilascio del permesso di soggiorno. Questa sembra essere la interpretazione da dare mediante il senso "fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse", come impone l'art. 12 delle Preleggi. Né i lavori parlamentari aiutano a risolvere il dubbio: la formulazione è infatti frutto di un emendamento (proposto da Tripodi Elisa, Salafia Angela, Brescia Giuseppe con il n. 1.186) approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera senza dibattito specifico.

Se questa interpretazione - peraltro confermata anche da dossier del Servizio studi del Senato¹⁰ - fosse quella corretta, se ne dedurrebbe che in tale disposizione la tutela della salute venga evocata nella sua dimensione di interesse collettivo: in altri termini, si dovrebbe ritenere che si deve procedere a respingimento o espulsione nei casi in cui la permanenza dello straniero nel territorio italiano possa pregiudicare la salute collettiva della popolazione italiana.

Mi pare tuttavia che ben difficilmente questo sia il senso (presuntivamente) voluto dal legislatore, il quale forse intendeva stabilire altro: e cioè che la “protezione della salute” debba costituire una delle condizioni (accanto al rispetto della vita personale e familiare) che impediscono il respingimento e impongono il rilascio del permesso di soggiorno. Così farebbe intendere il richiamo alla Convenzione sui rifugiati ed alla Carta dei diritti UE, sebbene nella prima non vi sia alcun riferimento esplicito al diritto alla salute, mentre nella seconda si prevede che (articolo 35) “Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”: formulazione che induce a ritenere che il riferimento del legislatore miri a tutelare la salute individuale più che quella collettiva.

Se così fosse, si tratterebbe di una disposizione che si pone in linea con i ripetuti enunciati della Corte costituzionale, la quale ha costantemente affermato che il “nucleo irriducibile” di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso” (sentenza n. 252/2001). E pure la giurisprudenza di legittimità ha, anche recentemente, affermato che la *ratio* della protezione umanitaria risiede nella necessità di garantire il diritto alla salute in caso di patologie gravi¹¹.

A fronte dunque di una formulazione legislativa incerta e ambigua, la giurisprudenza dovrà contribuire a chiarirne la reale portata.

L'altro aspetto da sottolineare della previsione normativa riguarda le condizioni di cui occorre “tenere conto” – secondo la disposizione – ai fini della valutazione del rischio di violazione sopra indicato (ovvero, lo si ripete, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, e forse anche della protezione della salute). Tali

¹⁰ In cui si legge così: “Il divieto è del pari esteso dal decreto-legge a fondati motivi per ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una “violazione al diritto al rispetto della propria vita privata e familiare” - *a meno che depongano in senso contrario ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, di protezione della salute*” (corsivi aggiunti).

¹¹ Corte di Cassazione, sez. I civile, 4 febbraio 2020, n. 2558.

condizioni risultano solo in parte connesse alla tutela del diritto di asilo: potrebbero risultare tali la “natura e l’effettività dei vincoli familiari dell’interessato”, se interpretati alla stregua di relazioni potenzialmente incidenti sul rispetto della vita dello straniero qualora questi fosse respinto nel Paese d’origine; o anche l’esistenza di legami familiari culturali e sociali con il suo Paese d’origine, sebbene non sia facile capire in che senso tali legami possano essere funzionali al divieto di respingimento. E comunque certamente distanti da una tutela del diritto di asilo sono le altre previsioni: ovvero l’*effettivo inserimento sociale in Italia* e la *durata del soggiorno sul territorio nazionale*. Elementi che certamente possono valutarsi positivamente, come espressione di un radicamento sul territorio italiano che è indice di un’avvenuta o comunque iniziata integrazione: ma che difficilmente possono essere considerati come funzionali al diritto di asilo come concepito dalla Costituzione. Anche il dossier dei Servizi studi di Camera e Senato conferma tale conclusione: vi si legge infatti che in tale circostanza “la prospettiva che viene a rilevare sia non già l’approdo in uno Stato altro, ritenuto gravemente pericoloso per l’incolumità e dignità personale, bensì l’allontanamento dal territorio nazionale”, ritenuto gravemente lesivo di un radicamento”.

Ed allora, come prima conclusione, se ne può dedurre la persistente confusione normativa di istituti finalizzati ad assicurare interessi bensì meritevoli di tutela, ma che si pongono su piani diversi: ben vengano, infatti, misure di tutela dello straniero che favoriscano la sua integrazione sul territorio nazionale e la possibilità di instaurare relazioni e rapporti, purché sia chiaro che si tratta di un obiettivo soltanto derivato e consequenziale al diritto di asilo, al cui centro deve stare, secondo la Costituzione, la garanzia dello straniero “al quale sia impedito nel suo Paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana”.

Sul piano delle procedure, mediante il nuovo comma inserito dopo il comma 1.1 dell’art. 19 del T.U. Imm. si stabilisce che nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti sopra indicati (oltre ai casi di rischio di persecuzione), “la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. Nel caso in cui sia presentata domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale”.

Anche in questo caso la formulazione della disposizione non è chiarissima: e comunque essa sembra doversi intendere che il rilascio del permesso per protezione speciale può conseguire a due procedimenti. O il soggetto interessato presenta domanda direttamente al Questore e questi, sentita la Commissione, rilascia il permesso, oppure sarà la Commissione territoriale che, rigettando la

domanda di protezione internazionale ma verificata la ricorrenza dei requisiti stabiliti dalla legge, trasmetterà gli atti al Questore (il quale, in questa circostanza, non dovrà ovviamente richiedere il parere della Commissione).

3.2 Le novità in tema di permessi di soggiorno per cure mediche, per calamità e per i neo-maggiorenni

Sin qui, dunque, le principali novità sul permesso di soggiorno per protezione speciale. Altre novità riguardano i permessi di soggiorno per cure mediche, per calamità, per i neo-maggiorenni e per acquisto della cittadinanza.

Quanto al primo, si muta la previsione precedente (introdotta dal decreto n. 113/2018) che riconosceva tale permesso nel caso di “stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità” per sostituirla con la previsione di “*gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie*”. Non del tutto chiaro, anche in questa circostanza, il senso della nuova previsione.

In primo luogo, con essa il legislatore ha probabilmente inteso allargare l’ambito di applicazione alle menomazioni di carattere psichico e non soltanto fisico: ma va ricordato che la nozione di salute internazionalmente accolta, come si sa, è già comprensiva di entrambe le dimensioni¹².

Ancora più incerta è la seconda parte della disposizione, aperta con una congiunzione disgiuntiva (“o”): ma di cui non è chiaro quale sia il termine che regge il periodo “derivanti da gravi patologie”. Forse si vuole intendere che quelle derivanti da gravi patologie possano consistere (semplicemente) in “condizioni” (ancorché non “gravi”)? E quindi stabilire che si deve rilasciare il permesso in questione quando lo straniero ha subito gravi patologie, ancorché il suo stato psico-fisico attuale sia – al momento in cui si analizza – soddisfacente? Sinceramente non risulta facile restituire una qualche razionalità a tale previsione: sebbene l’*intentio* del legislatore debba intendersi – probabilmente – nel senso di allargare l’ambito di applicazione del divieto di respingimento o espulsione. Da sottolineare anche, in ordine a tale permesso, che esso è dichiarato espressamente convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro: non intendo approfondire tale aspetto, ma certo una qualche perplessità si potrebbe manifestare sulla scelta del legislatore di consentire questo ad una persona in gravi condizioni psico-fisiche e vietarlo per un richiedente asilo.

In merito invece al permesso “per calamità” il cambiamento è più chiaro e del tutto condivisibile. Si elimina la previsione, introdotta dal decreto n. 113/2018, per cui tale permesso poteva essere rilasciato soltanto nella circostanza in cui il Paese di possibile ritorno dello straniero versasse in una situazione “di contingente ed

¹² Anzi, volendo, si potrebbe osservare che la definizione di salute proposta dall’Organizzazione Mondiale della Sanità è ancora più ampia, essendo riferita, oltre che allo “stato di totale benessere fisico e mentale” anche a quello “sociale”.

eccezionale calamità”, per sostituirla con il riferimento alla “grave calamità”. Si tratta di una novella da reputare senz’altro positivamente, in quanto la previsione precedente impediva, nella sua formulazione, il rilascio del permesso in una condizione di calamità duratura (anziché *contingente*) e normale (anziché *eccezionale*). Anche per tale permesso di soggiorno, come per quelli precedenti, il decreto legge prevede la possibilità di conversione in permesso per motivi di lavoro.

Una novità da valutare positivamente è riferita al permesso di soggiorno previsto dall’art. 32 del T.U. Imm., rilasciabile al compimento del maggiore età del minore straniero: la novità (contenuta nell’art. 1, primo comma, lett. *b*) del d.l. n. 130 del 2020) consiste nella re-introduzione della previsione (già contenuta nel testo unico ed eliminata dal d.l. n. 113 del 2018) del silenzio-assenso relativamente al procedimento di rilascio del permesso di soggiorno in questione, impedendo inoltre che il mancato rilascio del parere obbligatorio del Comitato per i minori stranieri (le cui funzioni peraltro, dal 2012, sono state trasferite agli uffici governativi¹³) consenta il rigetto della richiesta di permesso.

La disposizione ora re-introdotta così espressamente prevede: “Il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si applica l’articolo 20, commi 1, 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241”.

La prima parte di essa è riferita alla fase endoprocedimentale di rilascio del parere, e va letta in relazione a quanto stabilito dall’art. 16 della legge n. 241 del 1990, in forza del quale “Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni (...) sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro venti giorni dal ricevimento della richiesta”. La seconda riguarda invece la conclusione del procedimento di rilascio del permesso, cui ora si applica la disposizione sul silenzio-assenso. Si comprende dunque il senso complessivo della novella (che come, detto, riproduce quanto previsto prima del 2018): entro trenta giorni complessivi dalla richiesta di rilascio del permesso la procedura deve concludersi, e la mancata risposta comporta il rilascio del permesso. Con la riforma del 2018, al contrario, il mancato rispetto del termine da parte dell’amministrazione non comportava il formarsi del silenzio-assenso, ma rendeva applicabile a tale

¹³ L’art. 12, comma 20, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, ha infatti stabilito che “A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell’articolo 68, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell’ambito delle quali operano”. Tra tali organismi collegiali vi era anche il Comitato per i minori stranieri, ora pertanto inopportuno (sebbene indirettamente) richiamato.

procedimento la disposizione del quarto comma dell'art. 20 richiamato (che infatti è riferito anche ai procedimenti in materia di "immigrazione, asilo e cittadinanza).

Infine, l'ultima novità riguarda il permesso di soggiorno per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 394/1999, in forza del quale tale permesso viene rilasciato "a favore dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento". Una previsione, quella del d.P.R., che evidentemente intende estendere il periodo di validità di precedenti permessi al fine di consentire l'espletamento delle pratiche di acquisto della cittadinanza. In relazione ad esso, il decreto legge precisa che tale permesso è convertibile in permesso per motivi di lavoro, a condizione che lo straniero non fosse precedentemente in possesso di un permesso per richiesta asilo. Tale ultimo permesso viene rilasciato in attesa della decisione sulla domanda di asilo, se essa non sia adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non sia imputabile al richiedente; ha durata di sei mesi, rinnovabile fino alla conclusione del procedimento, e consente di svolgere un'attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro. Lo scopo della limitazione ora contenuta nel decreto legge dovrebbe consistere nella volontà di impedire la convertibilità in permesso per motivi di lavoro del permesso per richiesta asilo.

4. Rilievi conclusivi

Quelle indicate sono dunque le novità che il d.l. n. 130/2020, nel testo convertito in legge dal Parlamento, ha introdotto sull'impianto normativo esistente in materia di asilo. Quale giudizio finale è possibile esprimere in ordine ad esse?

Sembra emergere con evidenza, intanto, un approccio assai limitato e quasi timido rispetto alle innovazioni introdotte dal decreto legge della precedente maggioranza: è vero che forse gli aspetti più forti e discutibili della riforma gialloverde erano altri rispetto al diritto di asilo, e tuttavia l'impressione che in questo passaggio si sia inteso operare per limitati aggiustamenti è assai forte. Ricordiamo, al riguardo, come subito dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018 era stata lanciata una raccolta di firme popolari con lo slogan "Chiediamo l'abrogazione del decreto Salvini sulla sicurezza", mentre l'iniziale spinta all'abrogazione totale, annunciata nelle prime settimane successive alla nascita del Governo Conte 2, si è poi progressivamente trasformata in una "profonda modifica", poi in una "riscrittura" per approdare infine ad una semplice e limitata "modifica". *Parturient montes, nascetur ridiculus mus* si potrebbe ripetere citando Orazio.

In secondo luogo, si deve osservare che la tecnica legislativa utilizzata (ed al netto dalle imperfezioni e imprecisioni evidenziate) è quella – ancora una volta – di procedere per (ulteriori, ennesime) modifiche ai testi normativi precedenti, ed in particolare al T.U. Imm.: i quali sono ormai venuti ad assumere una forma

rispetto alla quale il vestito di Arlecchino appare come un austero smoking. Ma il problema non è soltanto estetico (sebbene anche la qualità della normazione abbia riflessi sostanziali, come noto) bensì di sostanza: è dal 1998 che il nostro legislatore non ha affrontato in modo serio, complessivo, organico il tema dell'immigrazione, come le circostanze avrebbero imposto di fare. Si è preferito, a seconda delle varie maggioranze che si sono succedute, accentuare quel tema o quell'altro per solleticare il proprio elettorato, mettendo qualche bandierina qua e là in nome una volta della sicurezza e un'altra dell'accoglienza, una volta del "prima gli italiani" e altre volte (meno spesso, direi) della tutela di ogni persona indipendentemente dal passaporto posseduto. Con i risultati che ben conosciamo e che possiamo verificare dalle cronache quotidiane. E ciò vale in particolare per il diritto di asilo, che continua ad essere disciplinato mediante interventi parziali e scoordinati, diversamente da quanto richiederebbe l'art. 10, terzo comma, Cost.¹⁴.

E tuttavia anche questa esigenza di una riforma organica deve essere considerata alla luce delle condizioni politiche date. Un emendamento presentato nel corso della discussione per la conversione in legge del decreto legge in esame proponeva quanto segue: "La nave oggetto di confisca viene affondata entro 15 giorni dal provvedimento del prefetto". Se questa è la prospettiva con cui si intende affrontare il tema dell'immigrazione, forse l'idea di una riforma organica è meglio riporla nel cassetto, in attesa di tempi migliori.

¹⁴ Come da tempo rilevato in dottrina: si v., per tutti, M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Cedam, Padova, 2007.