ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

FOCUS HUMAN RIGHTS
28 DICEMBRE 2020

La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020

di Gabriele Conti
Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza - Università di Roma

La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*

di Gabriele Conti
Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020 ha introdotto alcune novità rilevanti in materia di protezione internazionale. Da un lato, il Legislatore ha allargato le garanzie dei richiedenti asilo, introducendo le ipotesi di divieto di rimpatrio in caso di rischio di trattamento inumano e degradante nel Paese di origine e in caso di compressione del diritto al rispetto alla vita privata e familiare. Dall'altro, è stato introdotto un nuovo Sistema di accoglienza e integrazione che sostituisce il SIPROIMI, ripristinando l'accesso alla seconda accoglienza per i richiedenti asilo e definendo dei nuovi meccanismi per l'integrazione socio-lavorativa dei migranti.

Abstract [En]: The decree-law n. 130/2020 introduced some relevant innovations in the field of international protection. On the one hand, the Italian Legislator provided two new hypothesis of application of the principle of non-refoulement, prohibiting the expulsion, the refoulement and the extradition of those asylum-seekers who would face a risk of inhuman or degrading treatment in their Country of origin or, in case of repatriation, would lose their right to respect for private and family life. On the other hand, the decree-law n. 130/2020 introduced a new Reception and Integration System, replacing the old SIPROIMI System and restoring access to the reception facilities for asylum-seekers and other categories of migrants.

Sommario: **1.** Introduzione: le novità del d.l. n. 130/2020. **2.** Ritorno alla protezione umanitaria? **3.** Il binomio accoglienza-integrazione nel nuovo sistema SAI. **4.** Le ondate della protezione internazionale, tra precarietà normativa e nuove questioni applicative.

1. Introduzione: le novità del d.l. n. 130/2020

La protezione internazionale in Italia sembra soffrire particolarmente le continue oscillazioni del panorama politico ed i frequenti cambi di governo che caratterizzano il nostro ordinamento. Solo nel primo biennio della XVIII Legislatura, seppur nel segno di compagini governative differenti, sono stati adottati infatti numerosi interventi legislativi in materia, strutturalmente disorganici e spesso contraddittori, ma che nel complesso hanno impresso cambiamenti rilevanti nella disciplina.

Ulteriore segno della precaria condizione in cui versa la normativa sulla protezione internazionale è l'ormai consolidato ricorso alla decretazione d'urgenza e la stretta connessione con il complesso sistema della "sicurezza", quasi come se il diritto di asilo possa essere pensato esclusivamente nel quadro delle garanzie di sicurezza dei cittadini.

L'ennesimo cambio di direzione è rappresentato dal nuovo decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020, che ha fatto seguito allo schema di d.l. licenziato dal Consiglio dei ministri il 5 ottobre 2020 e con il quale si

* Articolo sottoposto a referaggio.

è inteso superare alcune criticità dei cosiddetti "decreti sicurezza", ovvero il d.l. n. 113/2018, convertito con modificazione dalla Legge n. 132/2018 e il d.l. n. 53/2019, convertito con modificazioni dalla Legge n. 77/2019.

Come noto, i due decreti sicurezza avevano compresso notevolmente gli strumenti di protezione internazionale previsti dalla normativa antecedente, con l'abrogazione della c.d. protezione umanitaria, ovvero del permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui al vecchio art. 5, co. 6 del d.lgs. 286/1998 (T.U.I.)[1] e con l'adozione di misure restrittive sul fronte dell'accoglienza e dell'integrazione dei richiedenti asilo. Si pensi solo, a tale ultimo proposito, alla riforma del sistema SPRAR – ridefinito SIPROIMI in virtù dell'esclusione dei richiedenti asilo dal circuito dell'accoglienza diffusa sul territorio – e alla nuova disciplina, ampiamente contestata in dottrina[2] e successivamente cassata con sentenza n. 186/2020 dalla Corte costituzionale, sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo[3]. Ulteriori aspetti dei due decreti sicurezza, soprattutto relativi alle competenze regionali in materia di accoglienza e integrazione dei migranti, erano stati poi rimessi al vaglio della Corte costituzionale, la quale, con le sentenze n. 194 e 195 del 2019, restava saggiamente in attesa di sviluppi concreti[4].

Con il cambio di Governo e l'avvento del Conte II, la nuova maggioranza "giallorossa" ha rimesso in discussione i decreti varati dal precedente esecutivo, prefigurando in particolare un ritorno alla protezione umanitaria e una riforma del sistema dell'accoglienza, nonché una modifica delle norme relative ai limiti all'ingresso e al transito di unità navali in acque territoriali italiane – norme, queste ultime, strettamente legate ai salvataggi in mare delle imbarcazioni di migranti localizzate nel Mediterraneo.

Con il nuovo d.l., il Legislatore compie dei significativi passi in avanti – facendo in realtà dei passi indietro – ripristinando alcuni degli elementi che avevano caratterizzato l'istituto della protezione umanitaria, pur senza riesumare l'istituto in questione nei termini in cui veniva disciplinato nella normativa precedente al d.l. n. 113/2018. Nella relazione illustrativa allegata allo schema di decreto-legge, si fa infatti espresso

[1] Si veda F. GALLO, *La protezione complementare dopo il dl 113/2018: inquadramento sistematico, questioni di legittimità costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 5 luglio 2019; C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, in *Questione Giustizia*, 21 novembre 2018.

[2] Sul punto G. SERRA, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in *Questione Giustizia*, 25 marzo 2019; A. M. CECERE, *Le iscrizioni anagrafiche per gli stranieri richiedenti protezione internazionale dopo il d.l.n.113 del 2018, il cd. Decreto Salvini. Quando il Legislatore demagogicamente orientato disorienta l'amministrazione pubblica*, in *federalismi.it* n. 3/2019; G. GIAMMATTEI, *Iscrizione anagrafica dello straniero: è necessario il passaporto in corso di validità?*, in *Salvis Juribus*; G. VALENTINI, *Nessun posto è casa mia: sul controverso divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale introdotto dal Decreto Sicurezza in attesa del Giudice delle Leggi*, in *Iusinitinere.it*.

[3] Vedi S. ROSSI, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 26/2020.

[4] Si veda a tal proposito C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale sul decreto sicurezza (sentt. nn. 194/2019 e 195/2019)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 agosto 2019; G. CONTI, *Troppo presto per giudicare… ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. "decreto sicurezza e immigrazione" (sent. n. 194/2019)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 agosto 2019.

richiamo al monito del Presidente della Repubblica, il quale aveva messo in rilievo che, al netto dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, restavano fermi "*gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato*".

Tale ultima locuzione viene reintegrata nell'art. 5, co. 6 T.U.I., senza però ulteriori specificazioni circa i procedimenti da seguire nelle ipotesi di revoca e rifiuto dei permessi di soggiorno nei casi in cui un obbligo costituzionale o internazionale dello Stato italiano disponga un divieto di rimpatrio.

È possibile invece parlare di "ritorno all'umanitaria", o meglio, di istituzione di una "nuova protezione umanitaria", più limitata rispetto alla "vecchia umanitaria", solo nel senso in cui il Legislatore allarga le ipotesi di divieto di espulsione e di respingimento di cui all'art. 19 T.U.I., disponendo al contempo, direttamente nel Testo Unico, un procedimento per il rilascio del permesso di soggiorno per "protezione speciale".

Il nuovo permesso di soggiorno per protezione speciale *ex* art. 19 T.U.I. colma una lacuna strutturale della vecchia normativa, posto che il vecchio art. 19 T.U.I. non prevedeva direttamente uno strumento di regolarizzazione per lo straniero che ricadeva nei relativi casi di divieto di rimpatrio. Il d.l. n. 113/2018, modificando il comma 3 dell'art. 32 del d.lgs. 25/2008, aveva infatti previsto solamente che "*nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1 [T.U.I.], la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura 'protezione speciale', salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga*". In tal senso era possibile ricavare uno strumento di regolarizzazione al soggiorno per i casi che ricadevano nelle ipotesi di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1 T.U.I. solo attraverso il richiamo fatto nella disciplina di cui all'art. 32, co. 3 del decreto procedure. L'applicazione dei divieti di rimpatrio contemplati dall'art. 19 T.U.I. si concretizzava, in altre parole, esclusivamente nell'ambito delle procedure di protezione internazionale.

Nel prosieguo analizzeremo in profondità le novità introdotte dal Legislatore nell'ambito della protezione complementare, analizzando in particolare la novella iscritta nell'art. 19, co. 1.1 T.U.I. e il nuovo comma 1.2 del medesimo articolo. Uno sguardo ulteriore verrà dato inoltre al nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), che sostituisce il SIPROIMI, ripristinando l'accesso alla seconda accoglienza per i richiedenti asilo.

2. Ritorno alla protezione umanitaria?

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari poteva essere considerato come uno dei tre pilastri fondamentali del sistema di protezione internazionale italiano[5]. Insieme allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, detto titolo di soggiorno costituiva infatti uno dei tre strumenti di regolarizzazione dei richiedenti asilo in Italia ed era anzi il titolo di soggiorno maggiormente riconosciuto nel nostro Paese[6].

Lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono stati innestati nell'ordinamento italiano sulla base di specifiche Direttive europee tradotte in altrettanti decreti legislativi che, modificati più volte nel tempo, hanno introdotto norme sulle qualifiche relative allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria (d.lgs. 251/2007), norme in materia di procedure sulle domande di protezione internazionale (d.lgs. 25/2008) e norme in materia di accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale (d.lgs. 142/2015).

La protezione umanitaria è stata concepita invece dal Legislatore europeo come una forma di protezione "residuale" rispetto ai due status maggiori e comunque "eventuale" (ovvero non obbligatoria per gli Stati Membri). Gli Stati Membri, in sostanza, possono, in base all'art. 6, par. 4 della Direttiva 2008/115/CE (cosiddetta "Direttiva rimpatri") "*rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare*".

Il Legislatore italiano aveva però anticipato la Direttiva rimpatri già da un decennio, introducendo il permesso di soggiorno per motivi umanitari con la Legge n. 40/1998 (c.d. Turco-Napolitano), poi tradotto nell'art. 5, co. 6 T.U.I.

La norma in questione prevedeva che "*il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*".

Anche in tal caso l'istituto di protezione umanitaria assumeva veste di residualità, posto che il permesso in parola poteva essere rilasciato solo qualora lo straniero non avesse avuto diritto al rilascio di altra tipologia di permesso di soggiorno, per rifiuto ovvero per la revoca di altro titolo di soggiorno o per il diniego al rinnovo dello stesso. Condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari erano poi la ricorrenza di "*seri motivi, in particolare di carattere umanitario*" ovvero di motivi umanitari risultanti dagli "*obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*".

---

[5] Sulla protezione umanitaria si veda soprattutto N. MORANDI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98*, in *www.asgi.it*.

[6] Così EUROSTAT, *EU Member States granted protection to more than 300 000 asylum seekers in 2018*, News Release n. 71/2019, 25 aprile 2019.

A differenza del Legislatore europeo – che disciplina l'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per motivi caritatevoli e umanitari nell'ambito della normativa sui rimpatri – il Legislatore italiano iscriveva il permesso di soggiorno per motivi umanitari nella disciplina relativa ai permessi di soggiorno. Tuttavia, la norma dell'art. 5, co. 6 T.U.I. andava ad incidere profondamente anche sulla disciplina dei rimpatri, poiché applicava di fatto il principio di "*non refoulement*", ovvero il principio di non respingimento, riconosciuto a livello internazionale in primo luogo dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951. Secondo l'art. 33 della Convenzione di Ginevra, infatti, è fatto divieto di rimpatrio del rifugiato "*verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche*".

Il riferimento agli "*obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*" e la non ulteriore specificazione della locuzione "*seri motivi, in particolare di carattere umanitario*" della normativa italiana, ampliavano in realtà la portata del principio di non respingimento di derivazione pattizia, da un lato perché si eliminava la connessione tra status di rifugiato e *non refoulement*, allargando la garanzia di non respingimento a tutti gli stranieri e non ai soli titolari dello status di rifugiato; dall'altro, perché i motivi di protezione andavano ben oltre la garanzia contro la minaccia alla vita e alla libertà in ragione di uno dei cinque *claim* propri dell'istituto del rifugio (razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un gruppo sociale e opinioni politiche).

Si poneva così uno spazio di tutela dello straniero più ampio sia sul piano soggettivo che sul piano sostanziale, avvicinando l'istituto di protezione umanitaria più al diritto di asilo *ex* art. 10, co. 3 della Costituzione che al diritto al rifugio di derivazione pattizia, come peraltro rilevato in più occasioni dal nostro giudice di legittimità e da quello costituzionale[7].

L'atipicità dei motivi riconnessi al rilascio del permesso umanitario lasciava anzi un grande spazio di manovra agli operatori richiamati dal decreto procedure per la valutazione delle domande di protezione internazionale, ovvero le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo (che pure poteva, in sede di revoca e cessazione della protezione internazionale, riconoscere i presupposti per il rilascio del permesso umanitario) e, in sede di ricorso, le Sezioni di Tribunale specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione nell'UE.

[7] A tal proposito, con sentenza n. 194/2019, la Corte costituzionale, richiamando, tra le altre, le ordinanze della Corte di Cassazione n. 13082 del 15 maggio 2019 (prima sezione civile), n. 11110 del 19 aprile 2019 (sezione sesta civile) e n. 16362 del 4 agosto 2016 (sezione sesta civile), ha messo in evidenza che "a favore di un inquadramento delle disposizioni impugnate nella materia 'diritto di asilo' depone la consolidata giurisprudenza di legittimità che, in riferimento alla disciplina previgente, aveva ritenuto che il diritto di asilo costituzionale *ex* art. 10, terzo comma, Cost. avesse ricevuto integrale attuazione grazie al concorso dei tre istituti concernenti la protezione dei migranti: la tutela dei rifugiati, la protezione sussidiaria di origine europea e la protezione umanitaria".

L'operato delle Commissioni Territoriali e dei giudici di merito aveva fatto emergere alcuni criteri per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, definiti di volta in volta sulla base delle specifiche esigenze degli stranieri rilevate in sede di audizione presso le Commissioni Territoriali ovvero in sede di ricorso presso i Tribunali. La Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo aveva poi raccolto la prassi emersa in sede amministrativa e giudiziaria nella circolare n. 3716 del 30 luglio 2015, specificando che la protezione umanitaria doveva essere garantita al richiedente nei seguenti casi: 1) esposizione alla tortura o a trattamenti inumani o degradanti in caso di rimpatrio; 2) gravi condizioni psico-fisiche o gravi patologie che non possono essere adeguatamente trattate nel Paese di origine; 3) temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine, non riconducibile alle previsioni dell'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251/2007; 4) gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza; 5) situazione familiare del richiedente asilo che deve essere valutata ai sensi di quanto previsto dall'art. 8 CEDU, concernente il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

La Corte di Cassazione aveva invece rilevato, con la sentenza n. 4455 del 2018, che l'integrazione socio-lavorativa dello straniero poteva essere assunta quale parametro per la valutazione dei presupposti per il rilascio del permesso umanitario. In tal senso, anche il livello di integrazione dello straniero nel tessuto socio-lavorativo italiano andava preso in considerazione nella valutazione dei motivi sulla base dei quali si riteneva di rilasciare detto titolo di soggiorno, sebbene la mera integrazione non fosse sufficiente per il riconoscimento della protezione umanitaria. Infatti, secondo il giudice di legittimità, attraverso una valutazione comparativa che teneva contro delle condizioni personali dello straniero e di quelle oggettive del Paese di origine dello stesso, si sarebbe dovuto accertare se il rimpatrio comportava una compressione non tollerabile di quel "*nucleo eliminabile di diritti*" che lo straniero era in grado di godere in virtù del suo livello di integrazione maturato sul territorio italiano[8].

L'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, operata con il d.l. 113/2018, ha rovesciato il criterio di atipicità che caratterizzava la norma dell'art. 5, co. 6 T.U.I., introducendo, in vece del permesso umanitario, tutta una serie di permessi di soggiorno pur sempre riconducibili nell'alveo dei "motivi umanitari". Le cause pendenti in materia di protezione umanitaria sono state invece rimesse ad un regime intertemporale la cui disciplina ha sollevato più di qualche criticità[9].

[8] Si vedano i commenti di G. CONTI, *Il criterio dell'integrazione sociale quale parametro rilevante per il riconoscimento della protezione umanitaria*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, fasc. II, 2018; C. FAVILLI, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale*, in *Questione Giustizia*, 2018; E. CASTRONUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fasc. n. 3/2018; R. SIMONE, *Nota a Corte di cassazione, sezione I civile, sentenza 23 febbraio 2018, n. 4455*, in *Il foro italiano*, 2018.

[9] Sul punto si vedano A. STANO, *La valenza intertemporale della protezione umanitaria, Corte di Cassazione sent. 4890/2019*, in *Salvis Juribus*, 20 marzo 2019; N. CANZIAN, *L'ipotesi di applicazione retroattiva dell'abrogazione della protezione umanitaria ai procedimenti pendenti: una lettura critica della questione rimessa alle Sezioni Unite*, in *Questione Giustizia*, 25 luglio 2019; ASGI, *Il regime intertemporale nell'ambito della protezione umanitaria ai tempi del d.l. 113/2018. Brevi osservazioni sull'art. 1, co. 8 e 9, d.l.*

Come accennato, il d.l. n. 113/2018 ha introdotto, all'art. 32, co. 3 del d.lgs. 25/2008, un "permesso di soggiorno per protezione speciale" per i richiedenti che ricadono nei casi di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1. del T.U. I.; sono stati poi rimessi alla dicitura "casi speciali" i permessi di soggiorno per vittime di violenza domestica di cui all'art. 18-*bis* T.U.I., per ipotesi di particolarmente sfruttamento lavorativo (art. 22 T.U.I.) e per protezione sociale (art. 18 T.U.I.); infine, sono state introdotte le nuove tipologie di permessi di soggiorno per "cure mediche" (art. 19, co. 2, lett. d-*bis* TUI), per "calamità" (art. 20-*bis* TUI) e per "atti di particolare valore civile" (art. 42-*bis* TUI).

Le nuove tipologie di permesso di soggiorno hanno coperto alcuni dei criteri precedentemente rimessi alla protezione umanitaria, in particolare i permessi per cure mediche e per calamità e alcuna dottrina[10] ha sottolineato anche come, nel secondo caso, si sia andati verso un allargamento delle garanzie per i richiedenti asilo, poiché le nuove disposizioni permetterebbero di superare gli ostacoli, non solo procedurali, delle misure – rimaste peraltro inapplicate – di protezione temporanea di cui all'art. 20 T.U.I.

Tuttavia, la tipizzazione dei nuovi titoli di soggiorno ha ristretto notevolmente le maglie della protezione umanitaria, posto che la precedente formulazione dell'art. 5, co. 6 T.U.I. disponeva la sola condizionalità, particolarmente elastica, dei "*seri motivi umanitari*" richiamandosi altresì al precetto altrettanto generale degli "*obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano*". In altre parole, la tipizzazione dell'umanitaria impedisce che detta protezione possa essere garantita per quegli stranieri che non rientrino nei casi puntualmente definiti dal Legislatore con il d.l. n. 113/2018, ma che versino comunque in condizioni parimenti meritevoli di tutela secondo la logica dei "motivi umanitari". Tale logica è anzi ancora ben presente nel nostro ordinamento, se si tiene conto che nello stesso decreto attuativo del T.U.I., ovvero il d.P.R. 394/1999, l'art. 27 manca di recepire le norme di cui all'art. 18, co. 4 e 18-*bis*, co. 1-*bis* T.U.I., nei quali si prevede che i permessi di soggiorno per protezione sociale e per vittime di violenza domestica debbano recare la dicitura "casi speciali", stabilendo invece che detti permessi di soggiorno debbano recare la dizione "per motivi umanitari".

Il d.l. n. 130/2020 ha reintrodotto all'art. 5, co. 6 T.U.I. proprio il riferimento agli "*obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano*". Tuttavia, il nuovo testo risultante non sembra implicare un ripristino *sic et simpliciter* della vecchia protezione umanitaria. Il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano è "*fatto salvo*" solo con riferimento al rifiuto e alla revoca del permesso di soggiorno, ma

113/18, in *www.asgi.it*; S. CASCIARO, *La questione dell'applicabilità della nuova disciplina in tema di protezione umanitaria ai procedimenti in corso*, in *Magistratura Indipendente*, 17 giugno 2019; G. CONTI, *La Cassazione sul regime intertemporale della protezione umanitaria, tra irretroattività e, ancora, integrazione sociale dei richiedenti asilo (Nota alla sentenza n. 29460/2019 della Corte di Cassazione)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 novembre 2019.

[10] M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 1/2019.

manca un meccanismo che stabilisca una procedura per il rilascio di un titolo di soggiorno per i casi in cui il rimpatrio conseguente al rifiuto o alla revoca del permesso di soggiorno non possa essere disposto in virtù dei suddetti obblighi dello Stato italiano. In altre parole, manca una previsione "positiva" che definisca gli strumenti attivabili nel caso in cui gli obblighi cogenti per lo Stato italiano vengano ad essere violati con il rimpatrio dello straniero.

Il d.l. n. 130/2020 modifica però in profondità anche l'art. 19 T.U.I., introducendo nuove ipotesi di divieto di espulsione e di respingimento dello straniero e disponendo altresì, direttamente nel Testo Unico, una procedura di rilascio di un permesso di soggiorno per "protezione speciale" per i casi di cui all'art. 19, co. 1 e al rinnovato co. 1.1 T.U.I.

L'art. 1, co. 1, lett. e), n. 1, del d.l. dispone anzitutto che il respingimento o l'espulsione o l'estradizione dello straniero non sono ammessi non solo se ciò comporti il rischio che questi possa essere sottoposto a tortura, come già previsto nella precedente normativa, ma anche nel caso in cui vi sia il rischio che lo straniero possa essere sottoposto a "*trattamenti inumani e degradanti*". Inoltre, non è ammesso il respingimento o l'espulsione dello straniero se ciò "*comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica*".

La novella introduce dunque, accanto all'ipotesi del rischio di tortura, anche l'ipotesi di rischio di trattamenti inumani o degradanti e l'ipotesi di rischio che il provvedimento ablativo comprometta il godimento del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Nel primo caso, le garanzie nei confronti dello straniero si allargano in maniera tale da riflettere appieno la lettera dell'art. 3 CEDU, che dispone infatti che "*nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*". Nel secondo caso, la garanzia disposta dal Legislatore italiano va a ricoprire la prima parte del primo comma dell'art. 8 CEDU, che prevede più ampiamente che "*ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza*".

Il d.l. aggiunge poi che "*ai fini della valutazione del rischio di violazione [del diritto al rispetto alla vita privata e familiare], si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine*". I criteri adottati dal Legislatore ricalcano in parte quelli rilevati dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 4455 del 2018, nella quale il giudice di legittimità, individuando i parametri per la valutazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, fa riferimento anche "*all'effettività dell'inserimento sociale e lavorativo*" e "*alla significatività dei legami personali e familiari in base alla loro durata nel tempo e stabilità*". In questo caso però la procedura di valutazione del criterio dell'integrazione socio-lavorativa, individuata dalla Cassazione con riferimento al vecchio permesso umanitario, viene ad

essere traslata dal nuovo d.l. nella sola ipotesi di divieto di rimpatrio per violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Il d.l. dispone poi che all'art. 19 T.U.I. venga apposto un nuovo comma 1.2, nel quale si stabilisce, al primo periodo, che "*nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1 [T.U.I.], la Commissione Territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale*".

Il Legislatore prevede dunque, direttamente nel Testo Unico, una procedura di rilascio di uno specifico permesso di soggiorno per i casi di diniego della domanda di protezione internazionale che ricadono nel divieto di rimpatrio *ex* art. 19, commi 1 e 1.1. La norma ricalca invero la procedura già prevista dall'art. 32, co. 3 del d.lgs. 25/2008 ed introdotta, come visto, con il d.l. n. 113/2018. Tuttavia, rispetto alla precedente normativa le Commissioni territoriali sono ora chiamate a valutare i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale anche tenendo conto delle nuove garanzie di cui al nuovo art. 19, co. 1.1 T.U.I., ovvero il rischio di trattamento inumano o degradante e la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Il nuovo d.l. prevede poi alcune novità in merito al contenuto del permesso di soggiorno per protezione speciale. Il Legislatore dispone infatti che detto titolo di soggiorno abbia durata biennale e non più annuale, alla stregua della vecchia umanitaria. Il permesso per protezione speciale, inoltre, rientra nella lista del nuovo art. 6, comma 1-*bis* T.U.I., che riporta l'elenco dei titoli di soggiorno per i quali è prevista la convertibilità in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Il secondo periodo del comma 1.2 dell'art. 19 T.U.I., dispone poi che "*nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1 [T.U.I.], il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale*".

Quest'ultimo periodo può essere considerato come la vera novità del nuovo d.l. Il senso della norma in questione a prima vista appare di difficile comprensione se non proprio ridondante rispetto al periodo che lo precede. In realtà, l'ipotesi prefigurata in questo caso dal Legislatore sembra essere quella generica dello straniero (e non del richiedente la protezione internazionale) che, in sede di richiesta di rilascio di permesso di soggiorno presso la Questura (e non in sede di diniego alla domanda di protezione internazionale presso la Commissione Territoriale), può vedersi rilasciare un permesso di soggiorno per protezione speciale per una delle ipotesi di divieto di rimpatrio di cui all'art. 19, co. 1 e 1.1 T.U.I.

Il richiamo al parere della Commissione territoriale pone però una ulteriore questione procedurale: non si comprende infatti se il Questore sia chiamato a richiedere un parere alla Commissione territoriale su una valutazione positiva già effettuata dalla stessa Autorità di pubblica sicurezza (un parere, per così dire,

"confermativo") o se quest'ultima possa rinviare gli atti della procedura al Collegio territoriale senza aver mosso alcuna valutazione nel merito (parere "pieno" della Commissione territoriale).

Appare chiaro che nell'ipotesi in cui il Questore sia chiamato a ricorrere al solo parere "confermativo" della Commissione territoriale, le garanzie per lo straniero sarebbero notevolmente compresse, poiché qualunque valutazione negativa preventiva da parte della Questura precluderebbe la richiesta di parere alla Commissione territoriale, determinando la chiusura del procedimento con l'adozione di un provvedimento di diniego e conseguente adozione di un provvedimento ablativo.

L'ipotesi del parere "pieno" sembrerebbe invece più aderente alla normativa in materia di protezione internazionale, posto che le Commissioni territoriali non possono essere richiamate per esprimere un mero parere sulla sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale. Ciò sarebbe infatti contrario all'art. 8 e all'art. 32 del d.lgs. 25/2008, che prevedono rispettivamente che la Commissione territoriale accerta in primo luogo se sussistono le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e successivamente se sussistono le condizioni per il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria e che la valutazione dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale occorre solo nei casi in cui la domanda di protezione internazionale non venga accolta. Le Commissioni territoriali sono dunque sempre chiamate a valutare i presupposti per il rilascio dei due status maggiori, pertanto ogni rinvio degli atti da parte delle Questure non può che coincidere con l'avvio di un nuovo procedimento di riconoscimento della protezione internazionale.

In tal senso, allora, la procedura prefigurata dal secondo periodo dell'art. 19, co. 1.2 T.U.I. ripristinerebbe, in qualche modo, uno dei meccanismi procedurali della vecchia umanitaria, ovvero quello mediante il quale il Questore, in sede di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno, rinviava gli atti alla Commissione territoriale, la quale, a sua volta, avviava una procedura di protezione internazionale *ex novo*.

In questo caso, il rinvio degli atti alla Commissione territoriale non può che essere determinato dal diniego alla richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno che lo straniero avanza in prima istanza in Questura. All'opposto, infatti, ovvero in caso di accoglimento dell'istanza di rilascio del permesso da parte della Questura, non vi sarebbe motivo di richiedere un parere alla Commissione Territoriale.

La novella può essere letta allora nel senso in cui in caso di diniego all'istanza di rilascio di un permesso di soggiorno, le Questure sono tenute a rinviare gli atti alle Commissioni Territoriali, le quali procedono poi, in via subordinata alla valutazione dei due status maggiori, anche con la valutazione della sussistenza di una delle ipotesi di rischio di cui all'art. 19, co. 1 e 1.1 T.U.I. In maniera circolare, la rilevazione dei presupposti di cui all'art. 19, co. 1 e 1.1 nell'ambito del meccanismo di cui al secondo periodo dell'art. 19,

co. 1.2 T.U.I., implica un nuovo rinvio degli atti alle Questure per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, al pari di quanto previsto nel primo periodo dell'art. 19, co. 1.2 T.U.I.

Si tenga conto infine, che le Commissioni territoriali sono comunque chiamate a valutare non più l'esistenza di "*seri motivi di carattere umanitario*", ma le sole ipotesi di divieto di rimpatrio previste nell'art. 19, co. 1 e 1.1 del T.U.I., pertanto al netto del ripristino del meccanismo di rinvio, il Legislatore ha solamente allargato le garanzie contro l'espulsione e il respingimento alle sole ipotesi di rischio di trattamento inumano e degradante e violazione del diritto al rispetto alla vita privata e familiare, riesumando così solo alcuni pezzi della vecchia protezione umanitaria.

Procedendo in senso inverso rispetto a quanto fatto con il permesso di soggiorno per protezione speciale, il d.l. n. 130/2020 dispone poi che all'art. 32 del d.lgs. 25/2008 sia apposto un nuovo comma 3.1, con il quale si stabilisce che "*nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui all'articolo 19, comma 2, lettera d-bis) [T.U.I.], la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno ivi previsto*". Si tratta in questo caso del permesso di soggiorno per cure mediche. Il Legislatore ha dunque rimesso alle Commissioni territoriali anche la valutazione dei presupposti per il rilascio di detto titolo di soggiorno. In sede di diniego della protezione internazionale, le Commissioni territoriali sono chiamate pertanto a valutare non solo i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, ma anche i presupposti per il rilascio del permesso per cure mediche. Si noti come tale particolare permesso di soggiorno possa essere rilasciato solo ai richiedenti asilo, ovvero solo nell'ambito di una procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Il d.l. specifica inoltre che la locuzione di cui all'art. 19, co. 2, lett. d-*bis*, ovvero "*condizioni di salute di particolare gravità*" venga sostituita dalla locuzione "*gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie*". La nuova locuzione sembra indirizzare maggiormente le Commissioni territoriali, le quali sono chiamate ad accertare la mera presenza di condizioni psico-fisiche e di patologie gravi sulla base della documentazione medica presentata dai richiedenti asilo. Con la vecchia locuzione, i Collegi territoriali sarebbero stati chiamati a valutare una ben più generica "*condizione di salute di particolare gravità*", locuzione che destava qualche perplessità sul piano interpretativo. Resta comunque impregiudicata la questione relativa alla "gravità" dello stato di salute che, laddove non specificata direttamente nella documentazione medica, resta nella libera interpretazione delle Commissioni territoriali. In tal senso, sarebbe auspicabile che le stesse vengano affiancate da un apparato informativo o da un supporto tecnico-scientifico che consenta di procedere con una valutazione qualificata delle condizioni psico-fisiche e delle patologie che possano effettivamente considerarsi come "gravi".

3. Il binomio accoglienza-integrazione nel nuovo sistema SAI

Il nuovo d.l. n. 130/2020 definisce una nuova geometria nel circuito accoglienza-integrazione, ripristinando la seconda accoglienza anche per i richiedenti asilo, esclusi dal SIPROIMI e relegati nei cc.dd. CAS, ovvero in strutture temporanee ed emergenziali del tutto prive dei servizi necessari all'integrazione dei richiedenti asilo[11]. L'art. 4 del d.l. introduce infatti il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), che sostituisce il SIPROIMI. Si prevede così che "*gli enti locali che prestano servizi di accoglienza per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati […] possono accogliere nell'ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili, anche i richiedenti protezione internazionale*".

Si riconferma poi l'accesso al sistema di seconda accoglienza per i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, per protezione sociale, per violenza domestica, per calamità, per particolare sfruttamento lavorativo e per atti di particolare valore civile, che la precedente normativa richiamava solo attraverso i rispettivi riferimenti normativi, laddove ora viene adottato invece un elenco esplicitato.

La seconda accoglienza viene allargata poi anche ai titolari del permesso di soggiorno per protezione speciale nonché ai titolari di permesso di soggiorno per "motivi umanitari", ridefiniti "casi speciali" dall'art. 1, comma 9 del d.l. n. 113/2018, ovvero i beneficiari il cui titolo di soggiorno è stato rilasciato o rinnovato in vigenza del regime intertemporale di cui al suddetto decreto.

Particolarmente rilevante è poi l'introduzione di un comma 2-*bis* all'art. 1-*sexies* del d.l. 416/1989, nel quale si specifica il contenuto dei progetti di integrazione rimessi alla seconda accoglienza, disponendo una distinzione tra servizi di primo e di secondo livello. I servizi di "primo livello", cui accedono i richiedenti la protezione internazionale, comprendono, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio. Tra i servizi di "secondo livello" vengono invece ricompresi, oltre ai servizi di primo livello, anche l'orientamento al lavoro e la formazione professionale. Possono accedere ai servizi del secondo livello, oltre i richiedenti la protezione internazionale, anche le ulteriori categorie di beneficiari della seconda accoglienza.

La distinzione tra i due livelli di accoglienza assume rilevanza dal punto di vista finanziario, riprendendo in qualche modo il Legislatore le osservazioni avanzate dalla Corte dei Conti nella deliberazione del 7 marzo 2018, nella quale si indicava la necessità di non riconoscere un "*diritto di permanenza indistinto*" a tutti coloro che sbarcano nel nostro Paese, col rischio di inserire nel circuito dell'integrazione anche migranti che poi non risultano avere titolo al soggiorno, aggravando così indebitamente il bilancio dello Stato.

[11] Si vedano A. BRAMBILLA, *Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, in *Questione Giustizia*, 8 maggio 2019; E. FIORINI, *Le misure di accoglienza ai richiedenti la protezione internazionale e la loro revoca*, in *Questione Giustizia*, 13 maggio 2020.

Infine, l'art. 5 del d.l. n. 130/2020 introduce una nuova disciplina in merito al "supporto ai percorsi di integrazione", disponendo che alla scadenza del periodo di accoglienza nel SAI, per i beneficiari della seconda accoglienza sono avviati ulteriori percorsi di integrazione a cura delle Amministrazioni competenti, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili. Si dispone inoltre che il Piano nazionale predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale del Ministero dell'Interno individua per il biennio 2020-2021 le linee di intervento per realizzare forme di effettiva inclusione sociale volte a favorire l'autonomia individuale dei cittadini stranieri beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo a formazione linguistica, informazione sui diritti e doveri individuali e sull'orientamento ai servizi, nonché sull'orientamento all'inserimento lavorativo.

Il binomio accoglienza-integrazione viene infine rafforzato dalla previsione di convertibilità in permesso di soggiorno per motivi di lavoro non solo del permesso di soggiorno per protezione speciale, ma anche dei permessi di soggiorno per calamità, per residenza elettiva, per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, per attività sportiva, per lavoro di tipo artistico, per motivi religiosi e per assistenza minori. Il Legislatore fa fronte dunque a quelle esigenze di vita invero non contemplate nelle cause di soggiorno sottostanti al rilascio dei suddetti titoli, aprendo così le porte ad un percorso di inclusione nel tessuto socio-lavorativo italiano anche per tali "categorie" di stranieri.

4. Le ondate della protezione internazionale, tra precarietà normativa e nuove questioni applicative

La normativa italiana in materia di protezione internazionale sembra fluttuare continuamente come le onde del mare, con frangimenti e rimescolamenti continui, lasciando gli interpreti in balia dell'umore del Legislatore.

In poco più di tre anni si è assistito ad una serie incessante di riforme, dapprima con il c.d. decreto Minniti, ovvero il d.l. n. 13/2017, che ha modificato in profondità non solo la composizione dei Collegi Territoriali, ma anche il procedimento dei ricorsi giudiziali, istituendo le nuove Sezioni specializzate, abolendo il secondo grado di giudizio e disponendo nell'unico giudizio di merito un rito camerale a udienza eventuale. Le norme del decreto Minniti erano state pensate soprattutto per accelerare le procedure di protezione internazionale, gravate da un *iter* farraginoso che nel complesso lasciava i richiedenti asilo in un limbo che poteva durare anche più di due anni[12].

[12] Si veda A. M. BARONI, E. DI AGOSTA, G. PACIULLO, *Il nuovo diritto dell'immigrazione dopo il decreto Minniti-Orlando. Protezione internazionale e contrasto all'immigrazione illegale dopo il d.l. n. 13/2017*, Roma: Dike, 2017.

La seconda ondata di riforme è occorsa invece con i due succitati decreti sicurezza del 2018 e 2019, che hanno condotto all'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e hanno stabilito regole più severe in materia di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo.

L'ultima ondata, costituita dal d.l. n. 130 del 2020, trascina con sé alcuni degli elementi della normativa introdotta dal d.l. n. 113/2018, ma rimette nell'ordinamento anche frammenti della normativa antecedente a quest'ultimo, delineando un quadro spesso confuso e in alcuni casi fin troppo arzigogolato. Il d.l. n. 130/2020 ha sicuramente il merito di allargare le garanzie dei richiedenti asilo, prevedendo una forma di tutela per quegli stranieri che, in caso di rimpatrio, rischiano di essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti o rischiano di vedere compresso il proprio diritto al rispetto della vita privata e familiare. Il Legislatore ripristina poi uno dei meccanismi procedurali che aveva caratterizzato l'istituto della protezione umanitaria, rimettendo alle Commissioni Territoriali la valutazione della sussistenza delle ipotesi di rischio di cui all'art. 19 co. 1 e 1.1 T.U.I. anche per i procedimenti di rilascio del permesso di soggiorno la cui domanda è presentata presso le Questure. Tuttavia, come visto, le Commissioni non possono essere chiamate a valutare meramente la sussistenza delle suddette ipotesi di rischio, pertanto qualunque rinvio degli atti da parte delle Questure non può che coincidere con l'avvio di una procedura di riconoscimento della protezione internazionale. I Collegi territoriali, d'altro canto, non sono però più chiamati a valutare la sussistenza di generici "*seri motivi umanitari*", ma possono individuare i presupposti per il rilascio del permesso per protezione speciale solo con riferimento ai parametri di cui all'art. 19 T.U.I., che ricomprendono il rischio di tortura, il rischio di trattamenti inumani o degradanti e il diritto al rispetto alla vita privata e familiare.

Non vi è dunque un vero e proprio ritorno alla vecchia umanitaria, posto che le Commissioni territoriali sono chiamate ad individuare la sussistenza di specifiche condizioni e non sono più libere di determinare la sostanza dei "seri motivi umanitari". Nel complesso, però, con il riconoscimento delle tutele *ex* artt. 3 e 8 CEDU, il Legislatore accoglie quasi tutti i criteri individuati dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo nella succitata circolare n. 3716 del 2015. Della circolare della Commissione Nazionale viene anche ripresa la formula delle "*gravi condizioni psico-fisiche o gravi patologie*", mentre il precedente d.l. n. 113/2018 aveva già ripreso il criterio relativo alle "*gravi calamità naturali*". Resta invece al di fuori del dettato normativo il terzo criterio individuato dalla Commissione Nazionale, ovvero la "*temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine, non riconducibile alle previsioni dell'art. 14, lett. c) del d.lgs. n. 251/2007*". Quest'ultima è invero un'ipotesi particolarmente difficile da definire sul piano pratico. La prassi adottata dalle Commissioni territoriali in sede di riconoscimento dell'umanitaria poteva essere giustificata dal fatto che il richiedente asilo provenisse da una zona del Paese caratterizzata da una situazione di insicurezza, laddove invece la norma dell'art. 14, lett. c) del decreto qualifiche poteva

essere interpretata nel senso in cui la situazione della sicurezza doveva essere valutata solo con riferimento all'intero territorio del Paese di origine del richiedente. La Legge n. 132 del 2018, di conversione del d.l. n. 113/2018, ha introdotto poi l'istituto della protezione all'interno del Paese di origine, applicando peraltro l'art. 8 della Direttiva qualifiche, prevedendo che "*se in una parte del territorio del Paese di origine il richiedente non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi, può legalmente e senza pericolo recarvisi ed esservi ammesso e si può ragionevolmente supporre che vi si ristabilisca*". In tal senso, il Legislatore ha preferito valorizzare le connessioni che il richiedente asilo possiede in una parte del territorio del suo Paese di origine diversa da quella di provenienza ed in cui la protezione dello Stato è di fatto garantita.

Il nuovo d.l. pone infine alcune problematiche sul piano applicativo. Sul fronte dell'accoglienza, ad esempio, i beneficiari del permesso di soggiorno per "casi speciali" di cui all'art. 1, comma 9 del d.l. n. 113/2018 sono infatti ora riammessi nel circuito della seconda accoglienza. Ciò pone una questione di "priorità" dell'accesso all'accoglienza anche rispetto ai nuovi beneficiari del sistema SAI, questione che deve tenere conto anche della limitatezza dei posti messi a disposizione dalle strutture adibite alla seconda accoglienza.

Il d.l. dispone poi che le disposizioni relative all'art. 19 T.U.I. siano applicate anche ai procedimenti in pendenza innanzi alle Commissioni Territoriali, alle Questure e alle Sezioni specializzate dei tribunali in materia di protezione internazionale. I Tribunali si trovano così nella posizione di poter riconoscere il permesso di soggiorno per protezione speciale per le ipotesi di rischio di cui al nuovo art. 19, co. 1.1 T.U.I., nonché il permesso di soggiorno per cure mediche di cui all'art. 19, co. 2, lett. d-*bis* T.U.I., permessi i cui presupposti però le Commissioni non potevano valutare in base alla normativa precedente. Si viene dunque a modificare la *causa petendi* per le richieste relative al rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale e lo stesso *petitum* per quanto riguarda invece il rilascio del permesso di soggiorno per cure mediche. Bisognerà capire se i ricorrenti saranno tenuti a modificare espressamente le domande già proposte oppure se le mutazioni occorse per via legislativa potranno essere accomodate nel corso del giudizio nel solco di quel dovere di "cooperazione" cui è tenuto il giudice.