

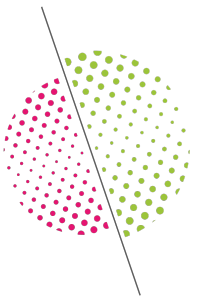
La procedura di riconoscimento della protezione speciale: doppio binario e differenze.

Milano, 21 ottobre 2022

a cura di Iacopo Imberti

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

La direttiva «*qualifiche*» 2011/95/UE (cfr. considerando n. 15 e art. 3) e la direttiva «*rimpatri*» 2008/115/CE (cfr. art. 6, par. 4) concedono agli Stati membri la facoltà di riconoscere una forma di protezione ulteriore rispetto a quelle previste dal sistema CEAS per ragioni “*caritatevoli e umanitarie*”*.

- Umanitaria
- Complementare
- Nazionale
- Minore

Art. 5, comma 6, d.lgs. 286/1998:

*«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, **fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano***»*

Art. 19, commi 1 e 1.1, d.lgs. 286/1998 (**Divieti di espulsione e di respingimento**):

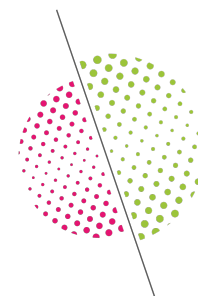
«1. **In nessun caso** può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di **persecuzione** per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta **a tortura o a trattamenti inumani o degradanti** o qualora ricorrano gli **obblighi di cui all'articolo 5, comma 6**. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale 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, nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati firmata a Ginevra il 24 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722 e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, **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 di origine.**»

Sovrapposizione con art. 2, lett. e) e g) d.lgs. 251/2007 (clausole di esclusione, diniego e revoca)
La protezione speciale «per integrazione» (art. 8 CEDU)

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



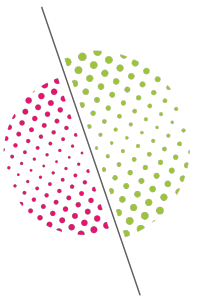
PERFORMARE

Circolare* Commissione Nazionale Asilo del 03/11/2020

Valutare il **diritto al rispetto della vita privata e familiare** facendo riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione n. 4455 del 23/02/2018 che, con riferimento alla «vecchia» umanitaria, aveva statuito la necessità per il richiedente di provare una specifica vulnerabilità, non potendo *«il livello di integrazione dello straniero costituire, di per sé solo, un motivo di concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari»*

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

(Segue)

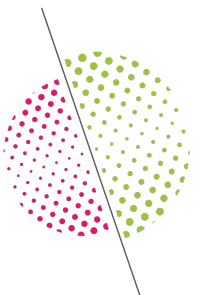
ASGI, con nota giuridica, ha chiesto una rettifica della circolare, in quanto oggi *«a differenza che in passato (...) non si richiede tanto un bilanciamento tra l'esistenza di un percorso di inserimento sociale in Italia o di una vita familiare e l'esistenza di una condizione di radicale impedimento, nel Paese di origine, al godimento dei diritti umani fondamentali per la dignità della persona»*

Giurisprudenza avalla tale interpretazione:

«L'allontanamento può configurarsi come evento idoneo a provocare la lesione dei diritti umani fondamentali che connotano il radicamento dello straniero nel Paese di accoglienza e dei quali il richiedente risulterebbe privato nel Paese di origine» Cass., ordinanza interlocutoria n. 28316 del 2020

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

Art. 19, comma 1.2, d.lgs. 286/1998:

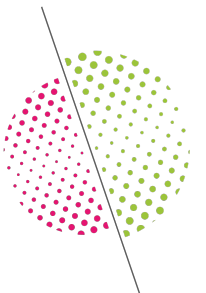
«Nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. Nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, over 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»

Art. 32, comma 3, d.lgs. 25/2008:

«Nai casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ricorrano i presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura "protezione speciale", salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga.»

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

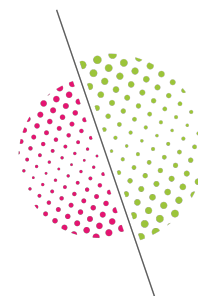
Circolare Min. Interno - Dipartimento P.S. - del 19/03/2021

*«dalla lettura del dettato normativo di cui all'art. 19, co. 1.2, T.U.I. si evince come (...) il secondo capoverso (...) disciplini il caso in cui lo straniero abbia presentato una istanza di rilascio di un permesso di soggiorno **per altro titolo** (ad. es. studio, lavoro, etc.)» con la conseguenza che «le istanze di permesso di soggiorno per protezione speciale (...) presentate in via autonoma direttamente al Questore dovranno essere considerate **irricevibili**»*

□ per vedersi riconosciuta la protezione speciale lo straniero dovrebbe chiedere un permesso di soggiorno ad altro titolo, pur nella consapevolezza di non averne i requisiti

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

(Segue)

ASGI, con nota giuridica del 06/05/2021, ha chiesto al Ministero dell'Interno la sostituzione della circolare in oggetto con *«una differente circolare rispettosa della legge»*

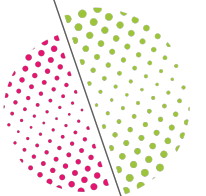
Giurisprudenza:

1. Tribunale di Bologna, ordinanza del 06/05/2021
2. Tribunale di Napoli, ordinanza 24/05/2021
3. Tribunale di Venezia, decreto del 03/06/2021
4. Tribunale di Firenze, ordinanza del 25/06/2021
5. Tribunale di Roma, ordinanza del 28/06/2021

«Il comma 1.2 non presuppone in alcun modo che la domanda a seguito della quale il Questore possa rilasciare il permesso per protezione speciale debba avere necessariamente ad oggetto un permesso di natura differente da quest'ultimo»

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

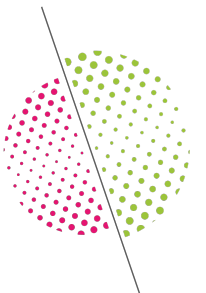
(Segue)

Circolare Commissione Nazionale Asilo del 19/07/2021

1. Ammissibilità delle istanze rivolte direttamente e in via autonoma al Questore (modulo allegato)
2. Questura trasmette «tempestivamente» istanza alla CT
3. Funzione consultiva della CT: il parere è «*obbligatorio e vincolante*»
4. La CT invierà il parere «*entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione*»
5. Ammissibilità domanda reiterata P.I. con elementi nuovi attinenti alla sola protezione speciale

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

Parere Unità Dublino del 03/01/2022

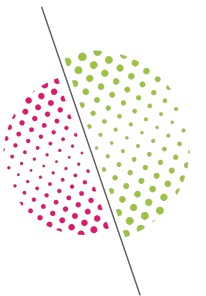
Irricevibilità istanza diretta al Questore in attesa* di decisione dell'UD o in pendenza di ricorso contro provvedimento di trasferimento in altro Stato UE perché «*il rilascio del permesso di soggiorno nelle more di una procedura Dublino **determina l'assunzione della competenza per l'esame della domanda di asilo da parte dello Stato membro che ha rilasciato il suddetto permesso***»

Chiara la convenienza per la PA ma non ci sono basi giuridiche per irricevibilità

Possibile soluzione:

Sospensione del procedimento Dublino/giudizio pendente in attesa della definizione del procedimento amministrativo ex art. 19 d.lgs. 286/1998

art. 19 del Regolamento Dublino



PERFORMARE

ASGI

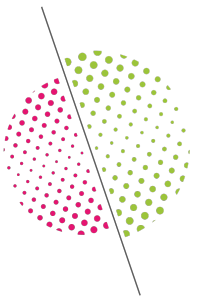
Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

Parere n. 1 Commissione Nazionale Asilo del 03/01/2022

Nel caso in cui una persona reitera la domanda di asilo presentando documentazione comprovante il diritto al riconoscimento della protezione speciale, resta ugualmente necessario procedere all'audizione? Sì, se reiterata ritenuta ammissibile.

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

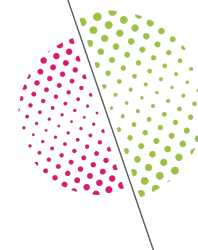
Parere n. 2 Commissione Nazionale Asilo del 03/01/2022

Istanza diretta al Questore pur avendo già chiesto P.I.

- A. Nelle more del procedimento amministrativo** Inammissibilità dell'istanza diretta al Questore: questa dovrà considerarsi assorbita nella procedura di asilo ancora pendente (integrazione documentale)
- B. In pendenza di ricorso ex. art. 35bis d.lgs. 25/2008** Ammissibilità, «*giustificata dalla necessità di assicurare una piena e tempestiva tutela sostanziale del diritto a chiedere in via diretta al Questore il riconoscimento della protezione speciale*»

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

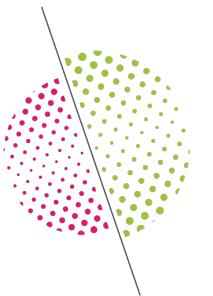


PERFORMARE

- Procedimenti amministrativi distinti
- Medesimi attori istituzionali
- Medesimi requisiti
- Medesimo permesso di soggiorno (?)

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

Circolare Ministero dell'Interno del 22/11/2021

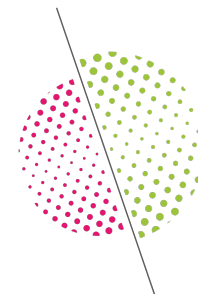
Nuovo codice di permesso di soggiorno relativo alla casistica di cui all'art. 19, comma 1.2, ultimo periodo, d.lgs. 286/1998

1. Non convertibile (Art. 6, comma 1 bis, TUI: «*Sono convertibili in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ove ne ricorrano i requisiti, i seguenti permessi di soggiorno: a) permesso di soggiorno per protezione speciale, di cui all'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ad eccezione dei casi per i quali siano state applicate le clausole di diniego ed esclusione della protezione internazionale, di cui agli articoli 10, comma 2, 12, comma 1, lettere b) e c), e 16 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251*»)

2. No a minori di anni 16

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

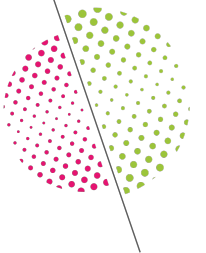
3. Contributo da 50,00 euro (+ 30, 46 euro PSE e 16,00 euro marca da bollo)

(Art. 5, comma 2ter, d.lgs. 286/1998: «La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione della disposizione di cui all'art. 14 bis, comma 2. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta asilo, per protezione sussidiaria, per cure mediche nonché dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18 bis, 20 bis, 22, comma 12 quater, e 42 bis, e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25»)

- CGUE C-309-14 su contrasto legislazione contributi e Direttiva lungo-soggiornanti (2003/109/CE): «la direttiva 2003/109 osta a una normativa nazionale (...) che impone ai cittadini di paesi terzi che chiedono il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra euro 80,00 e euro 200,00, **in quanto siffatto contributo è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita ed è atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima**»
- In quanto prestazione patrimoniale imposta si può stabilire con circolare? violazione dell'art. 23 Cost.? (violazione di riserva di legge relativa)



Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

I diritti dell'istante nel corso dell'istruttoria

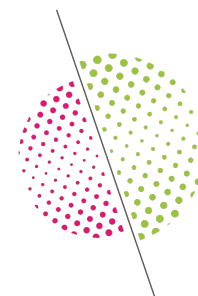
Inespellibilità: il diritto alla protezione speciale preesiste al suo accertamento

Questioni aperte

- A. Diritto all'iscrizione anagrafica
- B. diritto al lavoro (applicazione analogica art. 5, co. 9 bis, TUI - già applicato analogicamente per i permessi per famiglia, cfr. circolare Min. interno e Min. lavoro 07/05/2018)
- C. diritto alla salute (STP per cure urgenti ed essenziali; inespellibilità regolarità; obbligo iscrizione SSN per chi svolge attività lavorativa o è iscritto alle liste di collocamento ex art. 34 TUI e 42 DPR 394/1999)

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

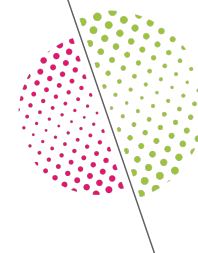
Rimedi giurisdizionali

Ricorso ex art. 35bis d.lgs. 25/2008

- Rito camerale
- Composizione collegiale
- Termine di 30 giorni, 60 se il ricorrente risiede all'estero (salvo casistiche previste dall'art. 35bis, comma 2, ultimo periodo)
- **Effetto automaticamente sospensivo del ricorso** (salvo casistiche previste dall'art. 35bis, comma 3 l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può tuttavia essere sospesa quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni con decreto motivato pronunciato entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione)

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



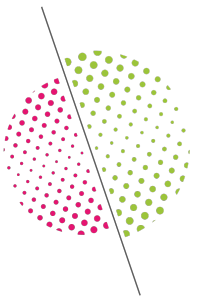
PERFORMARE

Ricorso ex art. 19ter d.lgs. 150/2011

- Rito sommario di cognizione
- Composizione collegiale
- Termine di 30 giorni, 60 se il ricorrente risiede all'estero
- **Effetto non automaticamente sospensivo del ricorso** (l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può tuttavia essere sospesa quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni con decreto motivato pronunciato entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione)

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

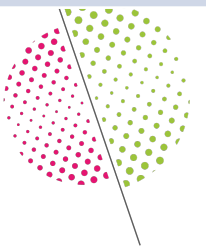


PERFORMARE

	REITERATA P.I.	ISTANZA A QUESTORE
RILEVANZA INTEGRAZIONE	Sì	Sì
STATUS GIURIDICO NELLE MORE	Sì	?
AUDIZIONE	Sì	No
DUBLINO	Sì	No
POSSIBILITA' RICONOSCIMENTO P.I.	Sì	No*
CONVERTIBILITA'	Sì	?
EFFETTO SOSPENSIVO AUTOMATICO	No	No



Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE

Riforma governo Meloni? Questioni di legittimità costituzionale

La protezione nazionale è espressione del diritto costituzionale d'asilo ex art. 10, comma 3

Con la sentenza n. 10686 del 2012 la Cassazione ha espressamente riconosciuto come la protezione nazionale rivesta una delle modalità di attuazione dell'asilo costituzionale. Quest'ultimo è infatti *“interamente attuato e regolato, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, (...) sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale”* (Cfr. Corte di Cassazione, VI Sez. Civ., Sent. del 26/6/2012, n. 10686)

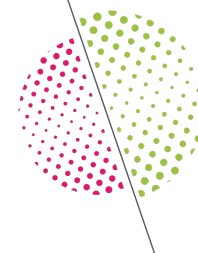
□ **norma costituzionalmente obbligatoria**, con la necessaria conseguenza che la sua abrogazione comporterebbe la *“violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituisce strumento”* (Cfr. Corte costituzionale, Sent. del 3/2 – 7/2/2000, n. 49)

Soluzioni:

1. Corte costituzionale si pronuncia per l'illegittimità della eventuale disposizione legislativa
2. interpretare le fonti nazionali primarie conformemente al diritto costituzionale e internazionale
3. attribuire, come sporadicamente successo in passato, portata precettiva al terzo comma dell'art. 10 della Costituzione.

ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



PERFORMARE