



Commento circolare Prot. 23125 del 19/03/2021 sulle procedure di applicazione del nuovo istituto della c.d. protezione sociale ex art. 19, comma 1.2, del D. Lgs. nr. 286/98, introdotto dal D.L. nr. 130/20, convertito in Legge nr. 173/20

Roma, 20/04/2021

Con recente circolare Prot. 23125 del 19/03/2021, il Ministero dell'Interno ha interpretato il nuovo istituto della c.d. *protezione sociale* ex art. 19, comma 1.2, del D. Lgs. nr. 286/98, introdotto dal D.L. nr. 130/20, convertito in Legge nr. 173/20, **adottando un'interpretazione della norma palesemente contraddetta dal medesimo contenuto letterale e del tutto irragionevole in quanto priva di coerenza intrinseca ed estrinseca**; infatti l'art. 19, comma 1.2, espressamente prevede: *“1.2. 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, 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”*. **Secondo la più accreditata giurisprudenza di merito e di legittimità tale intervento normativo ha ricomposto ad unità il quadro normativo previgente la modifica di cui al D.L. nr. 113/2018, rendendo la relativa normativa più armoniosa con la Costituzione, art. 10, nonché con i vincoli di natura internazionale dello Stato Italiano, conformemente a quanto in precedenza previsto dall'art. 5, comma 6, del D. Lgs. nr. 286/08 con la c.d. “protezione umanitaria”**; inoltre giurisprudenza della Corte di Cassazione ha precisato che l'art. 10 Cost. ha trovato piena applicazione con le forme di tutela previste

Coordinamento: coordinamento.forum1@gmail.com

Contatti: info@percambiarelordinedellecose.eu

Stampa: comunicazione@percambiarelordinedellecose.eu



dalla **protezione internazionale** e dalla **c.d. protezione umanitaria**, che rientra a pieno titolo nel novero dei **Diritti Umani Fondamentali** (cass. ord. nr. **13939/09**). Dunque con l'unica domanda di asilo il richiedente ha diritto all'esame dell'istanza sotto il profilo delle tre forme di protezione previste e, secondo, la più recente giurisprudenza di legittimità, il relativo obbligo degli Organi Esaminatori non viene meno neanche in caso di rinuncia espressa ad una di esse (Cass. Ord. nr. 8819/20¹[1]); dunque l'art. 19, comma 1.2, del D. Lgs. nr. 286/98 va letto in un'ottica sistematica, non consentendo interpretazioni che finiscono per svilire la coerenza logica degli istituti, rendendo la domanda di **protezione umanitaria** più onerosa e gravosa di inutili inadempimenti rispetto alla **protezione internazionale**. Sul punto si rileva che secondo l'art. 3 del D.P.R. nr. 21/2015: *“1. La volontà di chiedere la protezione internazionale manifestata anche con il timore di subire persecuzioni o danno grave nel Paese di origine può essere espressa dal cittadino straniero anche in forma orale e nella propria lingua con l'ausilio di un mediatore linguistico-culturale. 2. Quando la volontà di chiedere la protezione internazionale è manifestata all'ufficio di polizia di frontiera all'ingresso nel territorio nazionale, tale autorità invita formalmente lo straniero a recarsi al più presto, e comunque non oltre otto giorni lavorativi, salvo giustificato motivo, presso l'ufficio della questura competente alla formalizzazione della richiesta, informando il richiedente che qualora non si rechi nei termini prescritti presso l'ufficio indicato, è considerato a tutti gli effetti di legge irregolarmente presente nel territorio nazionale. 3. L'ufficio della questura provvede alla*

¹ Secondo cui: *“a prescindere dalla domanda della parte, difatti, il giudice è comunque tenuto ad esaminare (come correttamente verificatosi nel caso di specie) la possibilità di riconoscere al richiedente asilo detta forma di protezione, ove ne ricorrano i presupposti, qualora i fatti storici addotti a fondamento della stessa risultino ad essa pertinenti, trattandosi di domanda autodeterminata avente ad oggetto diritti fondamentali.*

Va pertanto confermato ed Integrato l'orientamento, seguito in parte qua dalla giurisprudenza di questa Corte, a mente del quale ciò che rileva non è l'indicazione precisa del nomen iuris della fattispecie di protezione internazionale che s'invoca, ma esclusivamente la prospettazione di una situazione che possa configurare il rifugio politico o la protezione sussidiaria (quanto alla legittimità dell'esame delle varie forme di protezione sussidiaria, sebbene non specificamente indicate, [Cass. n. 14998 del 2015](#)). Il principio va ulteriormente specificato nel senso che tale regola processuale non cambia pur in presenza (come nella specie) di una espressa limitazione della domanda di protezione internazionale ad alcune soltanto delle sue possibili forme, poichè tale limitazione non può assumere il significato di una rinuncia tacita a quella non richiesta, sempre che i fatti esposti con l'atto introduttivo del giudizio siano rilevanti e pertinenti rispetto alla fattispecie non espressamente invocata (per l'applicazione di un principio non dissimile, mutatis mutandis, in tema di nullità negoziali, [Cass. ss.uu. 26242/2014](#))”.



formalizzazione della richiesta ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del decreto, invita il richiedente ad eleggere domicilio, anche ai fini delle successive comunicazioni, salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, e fornisce al richiedente tutte le informazioni relative allo svolgimento del procedimento ai sensi dell'articolo 10 del decreto. Se il richiedente è un minore non accompagnato sono fornite altresì al minore le informazioni sullo specifico procedimento e sulle garanzie di cui agli articoli 19 e 26, commi 5 e 6, del decreto. 4. L'ufficio della questura verifica la sussistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento previsto dal regolamento (UE) n. 604/2013 ed, in caso positivo, invia gli atti all'Unità Dublino di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto, per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda. L'Unità Dublino, individuato lo Stato competente, ne dà immediata comunicazione alla questura e alla Commissione territoriale competente. 5. Ai richiedenti soggetti alla procedura di cui al comma 4 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 2, quelle del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, quelle sull'assistenza sanitaria di cui all'articolo 16 e, se è accertato che l'Italia è lo Stato competente all'esame della domanda, ogni altra disposizione del presente decreto”.

Nel mentre, il successivo art. 4 prescrive testualmente: “1. L'ufficio della questura, al momento della formalizzazione della domanda, o contestualmente all'adozione del provvedimento di cui al comma 2, invia gli atti alla Commissione territoriale competente all'esame della domanda ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del decreto. 2. Qualora sussistano le condizioni per l'accoglienza di cui all'articolo 20 del decreto, l'ufficio della questura, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, invita il richiedente a presentarsi presso il CARA, specificando espressamente i motivi che determinano l'accoglienza. Nei casi di cui all'articolo 21 del decreto, il questore può disporre, previa valutazione del caso concreto, il trattenimento ovvero la proroga del trattenimento del richiedente nel CIE ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Per tutta la durata del periodo di accoglienza o di trattenimento, l'indirizzo del centro costituisce il luogo di residenza valevole agli effetti della notifica e delle



comunicazioni degli atti relativi al procedimento. 3. Nel caso in cui è disposto nel corso della procedura il trasferimento del richiedente ad un centro diverso da quello in cui era stato accolto o trattenuto, la competenza all'esame della domanda è assunta dalla Commissione nella cui circoscrizione territoriale è collocato il centro di nuova destinazione. Se prima del trasferimento il richiedente ha sostenuto il colloquio, la competenza rimane in capo alla Commissione territoriale innanzi alla quale si è svolto il colloquio. 4. Se alla scadenza del periodo di accoglienza o di trattenimento, previsto dagli articoli 20 e 21 del decreto, non è intervenuta la decisione da parte della Commissione, il richiedente ha accesso alle misure previste dagli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, con le modalità ed i presupposti ivi indicati. Nel caso di momentanea indisponibilità di posti nelle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, previste dal decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, il richiedente può rimanere temporaneamente in accoglienza nei CARA. 5. Se, nel caso concreto, sussiste rischio di dispersione nel territorio del richiedente, l'ufficio della questura invia gli atti al prefetto competente ai fini dell'adozione dei provvedimenti previsti dal comma 1 dell'articolo 7 del decreto. 6. Al richiedente ospitato nel CARA, il questore, trascorsi venti giorni nei casi di cui all'articolo 20, comma 2, lettera a), del decreto ovvero trentacinque giorni nei casi di cui alle lettere b) e c) del medesimo articolo 20, comma 2, rilascia un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido per tre mesi rinnovabile fino alla decisione sulla domanda. 7. Nei casi in cui è disposto il trattenimento nei CIE, il permesso di soggiorno per richiesta asilo è rilasciato quando vengono meno i presupposti della permanenza nel centro e non è ancora conclusa la procedura di esame della domanda". In tal senso sin dall'Ordinanza nr. 26353/09 la Corte di Legittimità affermò il diritto dello straniero di presentare la domanda di asilo, in conformità al c.d. principio di libertà delle forme: "dal predetto quadro normativo emerge quindi, incontestabilmente, che il cittadino extracomunitario giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscettibile (come per T.R. O.) di espulsione D.Lgs. n. 286 del 1998, ex art. 13, comma 2, lett. A abbia il diritto di presentare istanza di protezione internazionale e che l'Amministrazione abbia il dovere di riceverla (inoltrandola al Questore per l'assunzione

Coordinamento: coordinamento.forum1@gmail.com

Contatti: info@percambiarelordinedellecose.eu

Stampa: comunicazione@percambiarelordinedellecose.eu



delle determinazioni di sua competenza), astenendosi da alcuna forma di respingimento e da alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la definizione della richiesta dell'interessato innanzi alle Commissioni designate in ossequio al dettato di legge”; **ciò posto l'interpretazione del Ministero dell'Interno è in palese violazione di tali principi normativi e giurisprudenziali non vedendosi come possa essere precluso allo straniero di manifestare la volontà di chiedere la c.d. protezione speciale tramite mail ordinaria e/o messaggio di posta certificata, laddove la normativa prevede finanche la possibilità della mera e semplice manifestazione orale.** Parimenti nel caso di specie la richiesta tramite posta certificata va contestualizzata alla nota emergenza sanitaria dovuta alla c.d. *pandemia da Covid-19*, ben conosciuta dagli uffici locali di polizia che in molti casi proprio per evitare assembramenti, chiedono che gli appuntamenti per il rinnovo del titolo di soggiorno siano prenotati dai legali tramite **compilazione di apposito modellino predisposto**. In ogni caso le Questure, proprio in ottemperanza agli artt. 3 e 4 del D.P.R. nr. 21/2015, ben potrebbero riscontrare le istanze inviate via PEC, tramite convocazione personale degli interessati in giorni prestabiliti onde raccogliere la domanda e la relativa documentazione comprovante le esigenze ed i vincoli di cui al novellato art. 19, comma 1,2, del D. Lgs. nr. 286/98;

Parimenti erroneo, oltre che intrinsecamente contraddittorio, è quanto ancora affermato nella stigmatizzata circolare Prot. 23125 del 19/03/2021, laddove si esclude che la protezione speciale possa essere richiesta in via autonoma direttamente alle Questure. Da un lato, infatti, si rileva la palese irragionevolezza di quanto sostenuto, laddove, comunque, si afferma che la stessa sia ritualmente inoltrata di persona o tramite il Kit-postale. Invero, **il Ministero dell'Interno cade in palese contraddizione laddove intende escludere l'autonomia del permesso per protezione speciale, trattandosi di titolo che potrebbe e dovrebbe essere rilasciato dalle Questure all'atto dell'esame del permesso di soggiorno ad altro**

Coordinamento: coordinamento.forum1@gmail.com

Contatti: info@percambiarelordinedellecose.eu

Stampa: comunicazione@percambiarelordinedellecose.eu



titolo qualora ricorressero le condizioni previste dal prefato art. 19, comma 1,2, del D. Lgs. nr. 286/98, non essendo dato scorgere la necessità di precisare che la relativa domanda debba essere presentata tramite Kit-postale, considerato che le Questure avrebbero *ex lege* l'obbligo di valutare la sussistenza del relativo diritto, previa la comprovante documentazione da parte dell'interessato. *Dall'altro la proposta soluzione è palesemente in frode alla legge, laddove sembrerebbe consigliare un uso fraudolento e strumentale di altri istituti, dovendo l'interessato chiedere il rilascio di un permesso di soggiorno ad altro titolo, pur nella consapevolezza di non averne i requisiti, soltanto per far analizzare la documentazione di cui è in possesso comprovante la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 19, comma 1.2, del D Lgs.nr. 286/98. Il tutto con un aggravio di costi, risorse e tempo in palese violazione dei principi di buono andamento ed efficienza della P.A. ex art.97 Cost.;*

A cura del coordinamento Forum Nazionale

Giovanna Cavallo
Area Coordinamento