

LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE

PARTE PRIMA

AVV. FABIO LOSCERBO

Copyright © 2023 AVV. FABIO LOSCERBO

Tutti i diritti riservati

Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta o archiviata in un sistema di recupero né trasmessa in qualsivoglia forma o mediante qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, tramite fotocopie o registrazioni o in altro modo, senza l'autorizzazione scritta esplicita dell'editore.

Codice ISBN: 9798860983373

SOMMARIO

Frontespizio	
Copyright	
LE MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE COMPLEMENTARE	1
LE MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE	3
LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE	9
LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE	10
TESI N. 1: LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE COME DOMANDA PRESENTABILE IN MODO AUTONOMO ALL'AUTORITA' AMMI	19
LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE PROPOSTA DIRETTAMENTE ALL'AUTORIA' AMMINISTRATIVA	20
TESI N. 2: LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE COME DOMANDA DA PRESENTARE NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE INTER	27
LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE	28
CONCLUSIONI	35
CONCLUSIONI	36

LE MODALITA' DI PRESENTAZIONE
DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE
COMPLEMENTARE

LE MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE

In generale, la procedura afferente la richiesta di rilascio di un titolo di soggiorno non ha natura vincolata atteso che l'art. 9 del DPR 394/1999 prevede che la domanda di rilascio/rinnovo/conversione del titolo contenga esclusivamente i requisiti di cui al comma 2.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa è costante.

In giurisprudenza è stato osservato che *“Né può avallarsi quale motivazione del diniego la mancata ricezione del kit inoltrato dall’Ufficio postale competente, risolvendosi la relativa affermazione, in assenza di indicazioni circa presunte inadempienze del richiedente, in un indebito aggravio oggettivo sul privato di potenziali aporie e/o disfunzioni del sistema, per contro non attribuibili allo stesso”* (**Sentenza Consiglio di Stato - Pubblicato il 04/02/2020 - N. 00916/2020REG.PROV.COLL. N. 06994/2012 REG.RIC.**);

Sempre in giurisprudenza è stato osservato che *“Ciò premesso in fatto, ritiene il Collegio che meriti condivisione la prospettazione attorea incentrata sulla natura meramente formale della irregolarità contestata dall’amministrazione nel provvedimento impugnato e circa la sua inidoneità a costituire valido motivo a supporto della declaratoria*

di “inammissibilità” impugnata. Innanzitutto è da evidenziare che la comminata inammissibilità non trova supporto nella disciplina richiamata a sostegno dell’impugnato provvedimento dal momento che le disposizioni di cui all’art. 1 quinquies della l.n. 271/2004 e 39 comma 4 bis della legge n. 3/2003 sono volte ad introdurre moduli di semplificazione delle procedure, sulla cui base, è intervenuta in data 30.01.2006 la stipula tra il Ministero dell’Interno e l’ente poste italiane s.p.a. di una convenzione che consentisse l’inoltro tramite uffici postali abilitati delle domande di rilascio o rinnovo di permesso di soggiorno. Nell’ambito di un sistema volto alla semplificazione dell’iter di presentazione delle istanze non può attribuirsi ad una circolare amministrativa, non costituente pacificamente fonte normativa, l’attitudine ad introdurre cause di preclusione all’esame delle domande che non siano esplicitamente disciplinate da una fonte di legge. L’amministrazione intimata fa derivare la opposta causa di inammissibilità da una lettura della circolare che non può nemmeno considerarsi inequivoca traendo spunto dall’asserzione secondo cui le istanze ivi elencate volte al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno ivi menzionate dovrebbero essere presentante “in via esclusiva” presso gli uffici postali espressamente abilitati, laddove la menzione di “esclusività” potrebbe anche riferirsi anche alla necessità che l’istanza sia presentata esclusivamente presso un ufficio postale munito dell’abilitazione e non presso altri. Analogamente la circostanza che la circolare disponga la presentazione presso la Questura delle istanze connesse a qualsiasi ulteriore tipologia di soggiorno può ben interpretarsi quale disposizione di chiusura volta a consentire la

presentazione di domande non coincidenti con i moduli predisposti dall’amministrazione unitamente al kit postale da presentarsi all’ufficio postale abilitato.” (TAR Campania Sezione Sesta – Sentenza N. 03093/2015 REG.PROV.COLL. ; N. 00110/2014 REG.RIC.).

In particolare, tale ultima pronuncia ha statuito il principio in base al quale “Ciò in ottemperanza all’orientamento più di recente emerso in giurisprudenza secondo cui solo la mancanza assoluta di un requisito sostanziale può dar luogo ad un legittimo provvedimento di diniego, non potendo esso giustificarsi in presenza di una mera irregolarità sanabile.”.

Il Tar Campania, sede di Salerno, ha esaminato il ricorso proposto da uno straniero che aveva presentato domanda di regolarizzazione ai sensi dell’art. 103, co. 2, d.l. n. 34/2020 non con le modalità ordinarie, cioè mediante invio di kit postale, bensì mediante PEC, ricevendo un provvedimento di inammissibilità per ritenuto contrasto con il d.m. 29.5.2020.

Con ordinanza cautelare n. 608/2020, RG. 1560/2020, il Tar campano ha concesso la cd. sospensiva, rilevando che l’art. 103, co. 16, d.l. 34/2020 non indica modalità tassative per la presentazione della domanda di regolarizzazione, né commina alcuna sanzione per modalità che comunque garantiscono certezza della data di invio della domanda; Il Tar ha censurato l’operato della questura che aveva evitato di esaminare nel merito la domanda e pertanto ha disposto l’ordine di provvedere a ciò entro 20

gg.; Ordinanza che richiama un precedente conforme del Tar Puglia, Bari, ordinanza 756/2020.

In senso conforme alle pronunce su riportate si veda anche l'ulteriore ordinanza cautelare, n. 718/2020 – RG. 1191/2020 – del Tar Puglia; in senso ulteriormente conforme Sentenza Pubblicata il 12/05/2021 - N. 00837/2021 REG.PROV.COLL. - N. 01295/2020 REG.RIC.; Sentenza Pubblicata il 12/05/2021 - N. 00836/2021 REG.PROV.COLL. - N. 01296/2020 REG.RIC..

Quanto argomento sin d'ora consente di ritenere che la domanda, sottoscritta personalmente dall'interessato, di rilascio di un titolo di soggiorno si possa considerare legittimamente proposta anche a mezzo notificazione PEC, ove in possesso dei requisiti previsti dall'art. 9 cit.

A conferma di tale assunto: 1) **ordinanza n. 11338/2022 Trib. Bologna del 23/03/2023** (nello specifico si trattava di notificazione di istanza di conversione del permesso per richiesta asilo a permesso per famiglia riscontrata come irricevibile dalla Questura); 2) **ordinanza n. 2022/254 Trib. Bologna del 18/03/2022** (si trattava di notificazione di istanza di protezione complementare (speciale) ritenuta irricevibile dalla Questura); 3) **ordinanza n. 11014/2021 Trib. Bologna del 18/11/2021** (si trattava di notificazione di istanza di rilascio di permesso per cure mediche).

Nello specifico, con riferimento alla presentazione di domanda di protezione,

in giurisprudenza (**Tribunale di Roma, provvedimento del 06/04/2020 r.g. n. 5262/2020**) è stato osservato che *“Tanto premesso, quando risulti documentalmente provata la proposizione da parte del cittadino straniero della domanda di protezione internazionale, anche con inoltro a mezzo PEC all'Ufficio Immigrazione della Questura di missiva sottoscritta dal richiedente, contenente l'estrinsecazione della volontà di domandare la protezione è dovere in capo all'ufficio Questorile di porre in essere un comportamento positivo in ordine la tutela del diritto soggettivo dello straniero”*.

Anche il Tribunale di Bologna, con preciso riferimento alla richiesta di protezione complementare (nello specifico protezione speciale) con le **ordinanze N. R.G. 12397/2022 del 12/02/2023** e **N. R.G. 12396/2022 del 12/02/2023**, accogliendo i ricorsi e stabilendo che la Questura deve consentire l'accesso alla procedura nel termine “massimo di 180 giorni” ha preso come ha assunto come “primo contatto” tra l'utente e l'amministrazione il momento della notificazione dell'istanza genetica.

Recentissima giurisprudenza (**n. r.g. 5555/2023 Trib. Bologna del 29/05/2023** ha accertato il diritto dei ricorrenti *“a presentare istanza per il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 19 comma 1.1. terzo e il quarto periodo D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286 nella formulazione antecedente al Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20, poi convertito dalla L. 5 maggio 2023, n. 50”*: anche in questo caso la istanza genetica veniva firmata dagli interessati e notificata a mezzo PEC all'indirizzo istituzionale della Questura).

Indi, anche con riferimento alla domanda di protezione, ancorchè complementare,

può ritenersi validamente proposta la istanza di rilascio sottoscritta personalmente dal richiedente e formalizzata a mezzo notificazione PEC all'indirizzo istituzionale dell'Ufficio Immigrazione.

Lo scrivente ritiene, pertanto, che dal momento della notificazione dell'istanza sottoscritta personalmente dall'interessato (istanza genetica), con a corredo tutta la documentazione a supporto, può ritenersi attivato il procedimento amministrativo e, pertanto, sottoposto alle regole di cui alla l. 241/90.

LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE

LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE

In punto si osserva che la Costituzione contiene un'esplicita norma di tutela dell'asilo territoriale: l'art. 10, terzo comma, nella quale è previsto che *“lo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”*.

La dottrina costituzionalistica italiana, fin dai primi commenti della norma costituzionale, ha qualificato l'asilo come un diritto soggettivo perfetto, direttamente azionabile anche in mancanza di leggi ordinarie d'attuazione, di natura individuale, esercitabile ogni qual volta manchi nel paese di provenienza la possibilità di esercitare anche soltanto una delle libertà democratiche che sono garantite nel nostro paese.

Il contenuto minimo del diritto, pertanto, non può scendere al di sotto del diritto d'ingresso e di soggiorno al fine di consentire la presentazione e l'esame della domanda di asilo alle autorità italiane.

Secondo l'ampia formulazione della norma che non contiene alcun riferimento all'esistenza o al pericolo di persecuzioni, è sembrato alla dottrina costituzionalistica che il diritto d'asilo abbia un contenuto più ampio del diritto al riconoscimento dello status di rifugiato e che ricomprenda quegli stranieri che fuggano dal proprio paese per la necessità di salvare la propria vita, la propria sicurezza od incolumità in caso di guerre, guerre civili, disordini gravi e generalizzati, con l'eccezione delle situazioni di esodi di massa, potendo la legge ordinaria fissare un numero massimo complessivo di stranieri ospitabili con questo titolo.

Sulla nozione di “libertà democratiche” la dottrina costituzionalistica oscilla tra un contenuto minimo che comprende tutti i diritti inviolabili (artt. 2 e 3; art. da 13

a 27) ed un contenuto massimo che ritiene estendibile la tutela anche alle libertà economiche, al diritto al lavoro in condizioni non discriminanti ed alla tutela prevista dall'art. 36 Cost.

Rientra senz'altro, nel contenuto minimo della violazione del diritto alla tutela della vita privata e familiare ex art. 8 CEDU e art. 7 carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Può, pertanto, ritenersi, parte integrante del diritto d'asilo costituzionale, il diritto a non essere allontanato verso un paese nel caso in cui tale allontanamento determinerebbe una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU e 7 Carta dei Diritti.

La ricomprensione nel contenuto minimo delle “libertà democratiche” tutelate dall'art. 10, terzo comma Cost. Della violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dall'art. 8 CEDU e 7 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, può condurre ad ipotizzare che il richiedente asilo cui sia stato negato il riconoscimento dello “status” di rifugiato (per esempio per l'insorgenza delle condizioni ostative previste dalla Convenzione di Ginevra ed ora dal Dlgs n. 251/2007) abbia il diritto di richiedere un titolo di soggiorno, se ne ricorrono le condizioni previste dall'art. 8 CEDU, all'autorità amministrativa competente (nel nostro ordinamento, il Questore) ed in caso di diniego, al giudice ordinario, potendosi far discendere dalla absolutezza della tutela prevista dall'art. 8 CEDU ed art. 7 Carta di Nizza e soprattutto dall'ampiezza del contenuto dell'asilo costituzionale soltanto una situazione giuridica soggettiva qualificabile come diritto perfetto, non comprimibile per mezzo dell'esercizio discrezionale di poteri amministrativi, conformabile esclusivamente mediante riserva assoluta di legge e tutelabile mediante riserva di giurisdizione ordinaria.

In punto vale osservare come un tratto caratterizzante i più recenti orientamenti della giurisprudenza di legittimità riguardanti la condizione degli stranieri è costituito

dalla sempre più decisa affermazione dell'appartenenza dei diritti inviolabili alla persona in quanto tale, indipendentemente dalla sua nazionalità, origine etnica o geografica, religione o cultura.

La sovraordinazione di questa tipologia di diritti rispetto ai singoli ordinamenti statuali, già riconosciuta dalla Corte nelle pronunce relative alle violazioni dei diritti umani perpetrate dal regime nazista (S.U. n. 14199 del 2008 e n. 14201 del 2008, sulla giurisdizione “universale” e sul carattere recessivo degli altri criteri di radicamento della giurisdizione dei singoli Stati, derivante dall'assoluta supremazia dei diritti violati), ha avuto un ulteriore, rilevante riscontro nella pronuncia n. 10504 del 2009, con la quale è stata esclusa l'applicabilità della condizione di reciprocità stabilita dall'art. 16 delle preleggi ai diritti fondamentali quali quelli alla vita, all'incolumità ed alla salute che, in quanto riconosciuti dalla Costituzione devono essere applicati a tutte le persone, senza subire disparità di trattamento per ragioni di cittadinanza (italiana, comunitaria od extracomunitaria).

Può, conseguentemente, ritenersi un principio tendenzialmente stabile quello secondo il quale esiste un nucleo di diritti umani contenuti in tutte le Convenzioni relative ai diritti delle persone sottoscritte dall'Italia (Cass. sez. I n. 26253 del 2009 in Diritto Immigrazione Cittadinanza, 2010, 145) e riconosciuti con il medesimo grado di assoluta preminenza dalla nostra Costituzione, i quali godono di un grado di tutela assoluta potendo essere conformati solo dal contemperamento con interessi di pari rango.

L'appartenenza dei diritti inviolabili della persona ad un sistema tendenzialmente “universale” delle fonti costituisce, pertanto, l'autentico nucleo logico giuridico dei nuovi orientamenti della Corte sulle misure consistenti nell'attuazione dell'asilo costituzionale.

L'attuazione dell'asilo costituzionale si realizza attraverso la previsione: 1) della protezione maggiore (internazionale), la quale comprende il riconoscimento dello

status di rifugiato e la protezione sussidiaria, 2) della protezione complementare prevista dal riformato art. 19 d.lgs. 286/98.

Come noto, la protezione complementare – attraverso cui si realizza l'asilo costituzionale – può essere riconosciuta dalle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della Protezione Internazionale quando, a seguito di domanda di protezione internazionale, l'ufficio valutatore non abbia ritenuto sussistere i requisiti per la concessione di una protezione maggiore ma, soltanto, quelli per la protezione complementare.

D'altro verso, la protezione complementare può essere richiesta con domanda rivolta direttamente al Questore, realizzandosi – anche in tal modo – il diritto costituzionale di asilo.

In materia di protezione speciale, sub specie di protezione complementare, con domanda presenta direttamente al questore, nell'ambito della concretizzazione dell'asilo costituzionale ex art. 10 Cost., l'art. 19 comma 1.1 prevedeva che *“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. 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. 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 d'origine”*.

In data 10/03/2023 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Decreto Legge n.

20/2023, con il quale sono stati soppressi la parte n. 3 e n. 4 del citato comma 1.1 dell'art. 19 d.lgs. 286/98.

La legge di conversione pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 5 maggio 2023 (legge n. 50 del 5 maggio 2023) non modifica il disposto di cui sopra, nonostante – nel corso delle audizioni informali alle Camere – molteplici sono stati gli avvertimenti di possibile incostituzionalità della norma (di questo se ne parlerà meglio nel punto successivo).

Rimane, pertanto, la possibilità di avanzare autonoma domanda di protezione ex art. 19, comma 1 e 1.1 d.lgs. 286/98 nella nuova formulazione come introdotto dal d.l. 20/2023 convertito con l. n. 50/2023 ex artt. 10 e 11 cost. - ex art 5 comma 5 d.lgs. 286/98 alla Autorità Amministrativa, la quale sarà tenuta a valutarla emettendo un provvedimento amministrativo conclusivo il procedimento amministrativo, previo lo svolgimento di attività istruttoria (in questo senso si vedano i lavori del seminario svoltosi in Corte di Cassazione il 22/02/2023 *“Dalla protezione umanitaria alla protezione complementare”*, con riferimento al quale l'intervento di Antonella Di Florio già consigliera di Cassazione è reperibile al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-umanitaria-e-complementare> *“...i vari aspetti della vulnerabilità che la tutela - “complementare” rispetto alla “protezione internazionale” - sono legati alla miriade di casi concreti e, cioè, alle drammatiche e disparate vicende umane dalle quali sono scaturite le esigenze migratorie...b. l'evoluzione normativa consente di ritenere che la protezione complementare rappresenta un capitolo fondamentale nella normativa sul diritto dell'immigrazione, in quanto valorizza la tutela del rispetto alla vita privata e familiare predicata dall'art. 8 CEDU; c. la protezione complementare ha, comunque, un fondamento unionale ed è una forma di protezione ampiamente utilizzata in molti paesi della UE...E' stato condivisibilmente affermato che in estrema sintesi il permesso per motivi di protezione speciale è la veste giuridica che nell'ordinamento interno è stata individuata per dare attuazione agli obblighi costituzionali e internazionali.*

E' la traduzione in termini giuridici positivi dell'obbligo negativo di non-refoulement.

Obblighi che sono in parte specificati nell'art. 19, in parte scritti altrove, nella Costituzione e in altre norme internazionali, e per le quali abbiamo l'adattamento speciale con rinvio.

C'è quindi ancora spazio per la tutela residuale con rinvio? Quanto spazio?

Si potrebbe dire “in tutti i casi nei quali sia necessaria”, perché è proprio questa la funzione del principio di non-refoulement.

Lasciare una discrezionalità in capo all'autorità amministrativa e giurisdizionale di riconoscere qualsiasi situazione bisognosa di tutela, alla luce degli obblighi internazionali e costituzionali”, mentre l'intero Convegno è visibile al link <https://www.youtube.com/watch?v=VbhkmZCN8P8&list=PLXfm-acZZ9AadTqz5LT6gm5CFNZgtGZU>);

in generale, dovrebbe ritenersi sempre ammissibile una domanda rivolta all'autorità amministrativa e contenente la richiesta di tutela di diritti fondamentali, sarà poi facoltà dell'autorità amministrativa anche dichiararla irricevibile o manifestamente infondata o, perfino, rigettarla nel merito, dovendosi escludere l'ipotesi della “impossibilità a priori” di presentazione (in questo senso anche la giurisprudenza non recente del **Tribunale di Bologna: Ordinanza del 03/03/2014** Giudice Cinzia Gamberini *“...nonchè accertarsi e dichiararsi il diritto ad ottenere la protezione dal refoulement, per il quale lo Stato italiano è tenuto a non respingere né rimpatriare la cittadina straniera verso un paese ove sussista un ragionevole rischio che questi possa subire un pregiudizio...è assoggettata alla giurisdizione del giudice ordinario...soltanto ove al Questore sia stato preventivamente richiesto il rilascio del relativo permesso...”* - in senso conforme **Ordinanza Tribunale Bologna del 14/07/2014 r.g. 19616/2013 e n. 19685/2013 r.g.** – Giudice Maria Cristina Borgo).

E che la domanda di protezione complementare sia presentabile, anche dopo la decretazione d'urgenza, anche direttamente all'autorità amministrativa trova riscontro:

1) relazione Prof. Paolo Bonetti – Osservazioni sul d.l. n. 20/2023 – audizione in Comm. Aff. Cost. Senato 21-3-2023 *“L'art. 7 dal punto di vista letterale sembra abrogare*

il divieto di espulsione (e il connesso permesso di soggiorno per protezione speciale) nell'ipotesi in cui il rimpatrio dello straniero metta a rischio il suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare.

In realtà l'abrogazione che pare disposta dall'interpretazione letterale dell'art. 7 non è possibile, perchè anche dopo questa abrogazione il permesso di soggiorno per protezione speciale è sempre rilasciabile allo straniero che si trova in una di altre tre situazioni in cui, per effetto di norme costituzionali o internazionali, l'art. 19 d.lgs. n. 286/1998 prevede il divieto di espulsione o di respingimento: 1) il rischio di non essere protetto da persecuzione nello Stato di origine o di invio; 2) rischio di subire nello Stato di origine o di invio torture o trattamenti inumani o degradanti; 3) divieto rifiuto di rilascio o di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno in presenza di obblighi costituzionali o internazionali.

Poiché tra gli obblighi costituzionali vi sono il diritto di asilo e il divieto di estradizione per reati politici e tra gli obblighi internazionali c'è pure il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) come applicato dalla giurisprudenza della Corte EDU, oltre a tanti altri obblighi internazionali, il contenuto della previsione contenuta nella previsione contenuta nell'art. 7 del decreto-legge appare oscuro, perchè potrebbe non cambiare nulla, ma nella realtà occorrerà forse documentare tutto in modo diverso e sempre in modo più oneroso e soprattutto mancando i parametri legali per valutare il rischio di lesione al diritto al rispetto della vita privata e familiare la discrezionalità amministrativa circa gli elementi da valutare potrebbe aumentare, il che renderebbe molto incerti gli esiti delle domande, soprattutto quelle presentate direttamente al Questore, che resta sempre possibile”.

2) relazione Fulvio Vassallo Paleologo docente di Diritto di asilo nell'Università di Palermo – Osservazioni sul d.l. n. 20/2023 – audizione in Comm. Aff. Cost. Senato 21-3-2023 *“La riduzione dei casi nei quali sarà possibile ottenere un permesso per protezione speciale, oltre a produrre un aumento dei casi di soggiorno irregolare, sembra andare in contrasto con un diffuso orientamento giurisprudenziale che applica la*

normativa vigente che si vorrebbe modificare con il decreto, come uno sviluppo coerente del dettato dell'art. 10 della Costituzione Italiana, che ha una porta più ampia della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e delle Direttive europee in materia di protezione internazionali.

Regimi speciali di protezione sono peraltro previsti nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, in base alla c.d. Direttiva Rimpatri (n. 2008/115/CE, art 6.4), dall'art. 6 comma 5 lett. C del Codice Frontiere Schengen – Regolamento 2016/399 -, dall'art. 17(2) del Regolamento Dublino 2013/604, dagli articoli 19 e 25 del Codice Visti – Regolamento 810/2009, come si può verificare, in almeno 20 dei 27 Stati membri (Austria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria)”.

3) relazione Paolo Iafrante CREG (Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche) – Osservazioni sul d.l. n. 20/2023 – audizione in Comm. Aff. Cost. Senato 21-3-2023

“In caso contrario, è opportuno ricordare che il cittadino straniero in assenza di una normativa che istituisca tale titolo di soggiorno per motivi di vita privata e familiare potrà richiedere l'asilo costituzionale al Tribunale Sezione Specializzata per l'Immigrazione sulla base dell'art. 10, comma terzo della Costituzione che può trovare immediata applicazione anche in mancanza di leggi ordinarie. Tanto più che sussistono gli obblighi internazionali ed europei stabiliti dagli artt. 10, 11, 117, comma 1 Cost. Che impongono al legislatore il rispetto delle fonti sovranazionali”.

TESI N. 1: LA PROTEZIONE
COMPLEMENTARE COME
DOMANDA PRESENTABILE IN
MODO AUTONOMO ALL'AUTORITA'
AMMINISTRATIVA

LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE PROPOSTA DIRETTAMENTE ALL'AUTORIA' AMMINISTRATIVA

Nelle pagine precedenti si è fatto riferimento a diversi interventi formulati in Commissione Affari Costituzionali del Senato che confermano la bontà della presente tesi.

Ulteriormente si vuole aggiungere ulteriori elementi a supporto della presente tesi.

In generale, il sistema della protezione internazionale ha subito, negli ultimi anni, diversi interventi volti a restringere o, comunque, delimitare l'accesso alla procedura.

Si pensi all'introduzione, prima, del concetto di “paese sicuro” e, dopo, all'estensione dei Paesi ricompresi nella citata lista; ovvero a tutte le limitazioni in tema di domanda reiterata; o, di recente, l'introduzione dell'obbligo di inserire, in caso di provvedimento di diniego, l'indicazione della “espulsione” nello stesso provvedimento amministrativo che definisce la procedura amministrazione di protezione internazionale.

Il sistema “protezione internazionale” è stato via via modellato dal legislatore con l'intento di limitare le domande a quelle effettivamente supportate dai requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

In questo senso, dovrebbe rispondere alla volontà del legislatore ritenere presentabile la domanda di protezione complementare in modo autonomo all'autorità amministrativa.

Di più, il recente intervento legislativo ha abrogato la norma contenuta nell'art. 19 d.lgs. 286/98 e che disciplinava il permesso per protezione speciale e, in particolare, la

parte relativa alla presentazione della richiesta all'autorità amministrativa.

Nondimeno, l'intervento normativo ha mantenuto inalterata la disposizione contenuta nel comma 1.1. dell'art. 19 cit. (1.1. *Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione 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.*).

E ciò nonostante in sede di conversione in legge del decreto c.d. Cutro la maggioranza di governo presentò (a firma Gasparri, Pirovano, Lisei) la proposta di modifica n. 7.0.100/174 al DDL n. 591 con cui si chiedeva la soppressione delle parole “o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6”.

La richiesta modifica non è stata accolta dalla stessa maggioranza di governo, probabilmente su invito/pressione del Quirinale, e ciò – presumibilmente – per adeguare la normativa al rispetto dei precetti Costituzionali e Convenzionali.

Proprio questo elemento porta la scrivente difesa a ritenere presentabile all'autorità amministrativa una domanda di protezione complementare (quale attuazione del diritto di asilo costituzionale).

La circostanza che sia stato mantenuto il riferimento “o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6” manifesta l'intenzione del legislatore di non escludere l'applicazione in via autonoma di tale istituto, al fine di evitare un irragionevole ricorso alla procedura prevista per la protezione internazionale (con obbligatoria audizione del ricorrente) anche per le, numerosissime, ipotesi in cui tale procedura appare ridondante.

Infatti, l'art. 15 delle Pre Leggi stabilisce che “Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.”.

A fronte dell'abrogazione della previsione di presentazione al Questore della domanda

di protezione speciale (quale sub specie di protezione complementare) non pare che tale abrogazione abbia riguardato anche la protezione complementare di cui ai commi 1 e 1.1, né che possa esistere una situazione di incompatibilità con la nuova disposizione.

Del resto, la giurisprudenza di merito ha avuto modo di esprimersi in passaporto in merito alla richiesta di asilo costituzionale ex art. 10 Cost. Osservando *“quanto alla domanda di asilo costituzionale ai sensi dell’art. 10 della Costituzione, ritenuto che: va richiamato il par. 30 della recente sentenza delle Sezioni Unite di Cassazione n.24431/21. Ivi è espressamente chiarito che la reintroduzione nell’art. 5 TUI della clausola di salvaguardia del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato segnala “ la possibilità di situazioni nelle quali detti obblighi non risultino compiutamente soddisfatti dalle previsioni normative relative alle protezioni maggiori ed alle protezioni speciali introdotte dal decreto legge n. 113/2018 e incrementate dallo stesso decreto legge n. 130/2020. Nella fattispecie qui in esame non sono stati allegati specifici profili di necessaria tutela costituzionale del ricorrente ulteriori rispetto alle ipotesi di protezione internazionale e complementare come oggi previste” (Tribunale Bologna 17.3.2022 N. R.G. 20973/2019 ; in senso conforme n. r.g. 9823/2019 23.3.2022).*

Ne consegue che l'avvenuta abrogazione della protezione speciale (quale sub specie di protezione complementare) consente di ritenere presentabile all'autorità amministrativa una domanda di protezione complementare.

Ciò trova conferma anche nella giurisprudenza di merito **Tribunale di Milano Sez. I Civ. Sent. n. 1451 del 7 Febbraio 2005** (http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=documenti&id=1029&l=it.html) per la quale *“il tribunale, definitivamente pronunciando, ogni contraria od ulteriore istanza e deduzione disattesa, così dispone: accerta e dichiara che [...] ha diritto all'asilo politico in Italia ai sensi dell'art. 10, co. 3 della Costituzione; 2) condanna il Ministero dell'interno al pagamento delle spese di lite sostenute dall'attore [...]; dispone che le spese di lite vengano distratte a favore dell'avv. [...],*

dichiarato anticipatorio.”.

La protezione complementare prevista nel nostro ordinamento nazionale discende, poi, da obblighi aventi natura costituzionale e la stessa Direttiva n. 33 del 26 giugno 2013 all'art. 3 prevede espressamente che *“gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva nei procedimenti di esame di domande intese a ottenere qualsiasi forma di protezione che esula dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/95/UE”.*

La possibilità di presentare domanda di protezione complementare alla Questura, oltre che derivare dalla lettera della norma, dalle norme comunitarie, dalla giurisprudenza e da evidenti canoni di ragionevolezza, corrisponde all'esigenza di assicurare a chi sia sul territorio nazionale in condizioni di irregolarità, abbia il timore che il suo allontanamento possa pregiudicare propri diritti fondamentali, ma non aspiri al riconoscimento del rifugio o della protezione sussidiaria, di avanzare la domanda con una procedura più snella, per la quale non è prevista l'obbligatoria audizione né l'inserimento nel sistema di accoglienza, e che consenta dunque una definizione, in ipotesi più celere.

Tale maggiore snellezza della procedura corrisponde peraltro ad una esigenza della stessa parte pubblica secondo canoni di buona amministrazione.

Tale soluzione è volta ad assicurare tempi di decisione più celeri, senza intasare le procedure della protezione internazionale.

Invero, appare del tutto irragionevole che il sistema spinga la parte a mettere in moto un meccanismo procedimentale che, con la necessaria audizione e accoglienza, appare senz'altro più complesso e gravoso per la stessa parte pubblica, magari associando la domanda a infondate richieste di rifugio o protezione sussidiaria, favorendo il ricorso alla via meno gravosa per la parte pubblica e conducendo anche ad un effetto deflattivo nella, congestionata, materia della protezione internazionale.

L'indispensabile prevenzione del pericolo di abusi non può essere assicurata al costo di soluzioni poco sostenibili anche in termini di ragionevolezza, ma dovrebbe

essere perseguita con una celere definizione delle procedura (favorita dalla carenza dell'obbligo di audizione) e con tempestive dichiarazioni di inammissibilità in caso di riproposizione di domande di protezione complementare già valutate e respinte.

D'altra parte, la detta strada procedurale non prevede che la proposizione dell'impugnazione dia luogo ad ipotesi di sospensione automatica del provvedimento amministrativo, sicchè dopo l'eventuale diniego dell'Autorità amministrativa la permanenza sul territorio nazionale del richiedente protezione complementare può essere consentita solo dopo specifica valutazione del giudice.

**TERMINI PROCEDURALI ED IL DIRITTO A PERMANERE
SUL TERRITORIO NAZIONALE NELLE MORE IN RAGIONE
DELLO STATUS DI "RICHIEDENTE ASILO"**

Con riferimenti ai termini per l'accesso alla tutela, chi scrive condivide l'orientamento giurisprudenziale, anche del Tribunale di Bologna, in base al quale non sussiste un diritto all'immediata formalizzazione della domanda (che possa qualificarsi tale) quanto piuttosto un diritto alla formalizzazione da bilanciarsi con le esigenze dell'amministrazione e degli altri utenti titolari delle medesime situazioni soggettive, entro un termine ragionevole e congruo (*in ipotesi parallela afferente il diritto a formalizzare in Questura la domanda di protezione internazionale è stato affermato che l'Amministrazione gode di insindacabile discrezionalità per quanto attiene ai criteri di organizzazione interna, ma che tale discrezionalità non può implicare una dilatazione dei tempi tale da annientare tanto il diritto alla ricezione della domanda quanto il diritto alla definizione del procedimento nei termini di legge - cfr. **ordinanza 18.1.2023 dott. Tirone e ordinanza 4.2.2023 dott. Gattuso***).

Emerge l'esigenza di tutelare il c.d. **Interesse procedimentale** quale diritto soggettivo del richiedente protezione speciale ex art. 19 d.lgs. 286/98 ovvero domanda di asilo costituzionale ex art. 10 Cost. in combinato disposto ex art. 11 Cost. per la tutela del

diritto alla vita privata e familiare ex art. 8 CEDU con domanda rivolta direttamente al Questore.

In punto la Corte di Cassazione nella sentenza a sezioni unite n. 8236/2020 qualifica l'interesse procedimentale come diritto soggettivo azionabile davanti al giudice ordinario.

Ne consegue, pertanto, la sussistenza della giurisdizione della sezione specializzata in merito al diritto soggettivo del richiedente a presentare domanda di protezione speciale direttamente al Questore ed all'accertamento di una eventuale lesione della PA di tale diritto.

Orbene, trattandosi nella fattispecie di domanda di permesso per protezione complementare, l'unico termine fissato dal legislatore è quello di durata del procedimento previsto dal comma 9 dell'art. 5 d.lgs. 286/98.

E', cioè, previsto solo il termine per il questore di 60 giorni dalla presentazione della domanda per provvedere sulla istanza di permesso per protezione speciale.

Il termine dei 60 giorni è un termine previsto dalla legge specificamente per il rilascio dei permessi di soggiorno da parte del Questore a garanzia della certezza delle posizioni giuridiche degli stranieri presenti sul territorio nazionale.

In giurisprudenza è stato osservato che *"Se quindi in via ordinaria il questore deve provvedere entro 60 giorni, tale termine va considerato nel contesto delle esigenze dell'amministrazione che deve in autonomia organizzare il servizio tenendo conto di tutti gli utenti titolari delle medesime situazioni soggettive. La discrezionalità dell'amministrazione, in via di principio non sindacabile dall'autorità giudiziaria, come si è detto trova comunque un limite nel caso in cui tale organizzazione si traduca in una negazione del diritto , nel senso cioè che il decorso del tempo sia così significativo da negarlo. Per la valutazione della ragionevolezza del termine entro cui il Questore deve provvedere, gli indici normativi rilevanti sono quello specifico già citato dell'art. 5 co IX TUI e quello massimo di 180 giorni previsto in via generale per tutti i provvedimenti*

amministrativi dall'art. 2 co IV L.241/90. Se quindi il Questore deve ordinariamente provvedere sulla domanda entro 60 giorni, il termine massimo oltre il quale la mancata decisione può costituire lesione è quello di uno straordinario superamento del termine di legge individuabile nel termine massimo di legge di 180 giorni¹, salvo che il ritardo sia imputabile al richiedente. La domanda di permesso per protezione speciale deve quindi essere ricevuta dalla Questura in tempi utili per provvedere entro il termine suindicato.” (Ordinanze n. r.g. 12397/2022 e 12396/2022 entrambe del 12/02/2013).

Va a questo punto individuato il momento di decorrenza di tale termine e va individuata nel momento in cui lo straniero ha il primo accesso in Questura per la presentazione della domanda di permesso di soggiorno e la raccolta della documentazione (quindi dalla notificazione della istanza genetica) e non da successivi momenti endoprocedimentali, quali ad esempio quello di acquisizione delle impronte digitali.

In conclusione, se da un lato è pacifico che non esista un diritto alla formalizzazione immediata della domanda di protezione complementare, dall'altro rileva lo status di “richiedente asilo” del richiedente protezione complementare e, come tale, titolare del diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per richiesta protezione complementare (o richiesta asilo) e fintanto che non ne sia in possesso la ricevuta della formalizzazione dell'istante non potrà avere un contenuto e un valore inferiore da quello riconosciuto al richiedente asilo dal d.lgs. 286/98 e dal suo regolamento di attuazione.

TESI N. 2: LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE COME DOMANDA DA PRESENTARE NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

LA PROTEZIONE COMPLEMENTARE NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

La seconda tesi che viene in rilievo è che la domanda di protezione complementare possa essere presentata nell'ambito della protezione internazionale.

Tuttavia, in tema si aprono due diversi scenari:

- 1) la domanda di protezione complementare può essere presentata come tale alla Questura che poi sarà tenuta a raccoglierla seguendo la procedura della protezione internazionale;
- 2) oppure lo straniero che intende presentare domanda di protezione complementare è, comunque, tenuto a presentare una domanda di protezione internazionale, senza dover specificare che intende chiedere la sola protezione complementare.

Non si tratta di una differenza solo formale ma, anche e forse, soprattutto, sostanziale. La prima tesi è, a parere di chi scrive, da preferire così riconoscendo pari dignità tra protezione complementare e protezione internazionale.

Ne deriva che presentata domanda di protezione complementare la Questura sarà tenuta a fissare appuntamento e raccogliere la domanda attivando la procedura riferita alla protezione internazionale (redazione del c.d. Modello C3, rilascio del permesso c.d. “per richiesta asilo”, ecc...).

La seconda tesi toglierebbe dignità alla protezione complementare che verrebbe a scomparire di fronte alla protezione internazionale.

Di più, il richiedente protezione complementare sarebbe tenuto a dichiarare di voler formalizzare domanda di protezione internazionale, ma così facendo si rischierebbe di

determinare un abuso, atteso che si condurrebbe una persona, che si ritiene non abbia i requisiti per lo status di rifugiato o per la protezione sussidiaria, a far dichiarare di voler presentare domanda di protezione internazionale.

La Questura potrebbe, allora, ritenere di dover trasmettere gli atti in Procura per verificare che non vi sia una situazione di abuso ovvero non si configuri una fattispecie di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Infatti, molte Questure non gradiscono che si faccia presentare domanda di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) a chi loro ritengono non abbia i requisiti; d'altro verso si correrebbe il rischio che il richiedente sia portato – dovendo comunque presentare domanda di protezione internazionale – ad avanzare richieste di rifugio o protezione sussidiaria infondate (con conseguenti dichiarazioni mendaci).

LA PROCEDURA ACCELERATA E L'OBLIGO INFORMATIVO

Ove si debba ritenere che la domanda di protezione complementare debba essere presentata esclusivamente all'interno della protezione internazionale, la questione concerne l'applicabilità al richiedente protezione complementare della c.d. Procedura accelerata.

Infatti l'art. 28 bis (Procedure Accelerate) d.lgs. 25/08 fa riferimento, nel prevedere e regolamentare la c.d. Procedura accelerata, esclusivamente al richiedente protezione internazionale, e non – anche – al richiedente protezione complementare.

Ne consegue che, all'istante – il quale è indubbio abbia inteso formalizzare domanda di protezione complementare – chi scrive ritiene non vada applicata la procedura accelerata.

D'altro verso, ove si debba ritenere applicabile anche al richiedente protezione complementare, la Questura sarebbe onerata dal di fornire al richiedente nota informativa esplicativa della procedura con preciso riferimento allo status di

richiedente protezione complementare.

I TERMINI PER ACQUISIRE LA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Le procedure di riconoscimento della protezione internazionale sono disciplinate dal d.lgs. 28/01/2008 n. 25, emanato in attuazione della direttiva 2005/85/CE rifiuta nella Direttiva 2013/32/UE, c.d. Direttiva Procedure, recante *“procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*.

Detto decreto è stato in più occasioni novellato, in particolare dai d.lgs. 159/2008 e 142/2015, dalla l. n. 46/2017, dalla l. n. 47/2017 e dal d.l. 113/2018 convertito nella l. n. 132/2018.

Dal citato quadro normativo può osservarsi fin da subito che la manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale non è vincolata ad alcuna specifica modalità, potendo essere avanzata in forma scritta, orale o attraverso comportamenti che palesino una chiara manifestazione di volontà da parte dello straniero.

Il riferito quadro normativo consente di ritenere che debba essere garantito l'accesso alla procedura di asilo sia per colui che sta per fare o ha appena fatto ingresso in Italia, sia nei confronti di chi si trova già in Italia, indipendentemente dalla titolarità di un permesso di soggiorno.

La domanda di asilo può, quindi, essere presentata alla Polizia di Frontiera ovvero alla Questura competente per il luogo di dimora.

In punto deve precisarsi che l'Ufficio di Polizia di Frontiera e la Questura sono competenti a ricevere la domanda (art. 3, comma 2, d.lgs. 25/08), facoltà che non comprende alcun tipo di vaglio di ammissibilità da parte dell'autorità di pubblica sicurezza che, in tutti i casi, deve limitarsi a ricevere l'istanza, formalizzarla e trasmetterla all'autorità preposta, unico soggetto competente all'accertamento di un diritto soggettivo in capo al richiedente.

La verbalizzazione della domanda di protezione ad opera della Questura deve avvenire entro 3 giorni lavorativi – 6 giorni nel caso della Polizia di Frontiera, oltre a una proroga di ulteriori 10 giorni nell'ipotesi di un elevato numero di domande seguito ad arrivi consistenti e ravvicinati – dalla manifestazione della volontà ad opera del richiedente (art. 26 comma 2 d.lgs. 25/08).

Sin dal momento della manifestazione della volontà di chiedere asilo – e non dalla successiva verbalizzazione della domanda – il richiedente ha diritto di accedere alle misure di accoglienza anche qualora lo stesso sia soggetto al procedimento di individuazione dello Stato membro dell'Unione Europea competente alla valutazione della domanda ai sensi del reg. 604/2013UE, c.d. Regolamento Dublino (art. 1 d.lgs. 142/2015).

Contestualmente, il richiedente ha diritto alla completa informazione in merito ai profili sostanziali e procedurali attraverso la consegna di un opuscolo informativo redatto dalla Commissione nazionale per il Diritto di Asilo (art. 10 d.lgs. 25/08).

Sin dal momento della presentazione della domanda di protezione internazionale, o comunque appena disponibili, il richiedente è tenuto a presentare *“tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda”*, tra i quali quelli relativi *“alla sua età, condizione sociale, anche dei congiunti, se rilevante ai fini del riconoscimento, identità, cittadinanza, Paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande di asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di identità e di viaggio, nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale”* (art. 3 del d.lgs. 251/07).

Con la presentazione della domanda di asilo il richiedente acquisisce il diritto di rimanere nel territorio dello Stato *“fino alla decisione della Commissione Territoriale”* (art. 7 comma 1 d.lgs. 25/08), salvo alcune ipotesi individuate in modo specifico dalla norma.

Alla domanda di protezione internazionale devono applicarsi le norme in materia di trasparenza del procedimento amministrativo.

Infatti l'art. 18 d.lgs. 25/08 prevede l'applicazione delle norme in materia di procedimento amministrativo (l. n. 241/90) nell'ambito della protezione internazionale, con specifico riferimento ai principi generali dell'azione amministrativa, all'individuazione del responsabile del procedimento, alla comunicazione di avvio del procedimento e al diritto di accesso ai documenti amministrativi, dovendosi intendere con tale nozione il diritto *“di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi”* (art. 22 l. 241/90).

Orbene, rispetto l'acquisizione della domanda di protezione internazionale, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che *“nel caso di specie si è in presenza non di atti amministrativi, bensì di una mera attività materiale, cioè di una condotta dell'amministrazione soggetta a criteri generali della diligenza e prudenza, nonché della buona fede tecnica a salvaguardia dei diritti dei privati, e sempre che tale condotta non risulta ricollegabile ad un formale provvedimento amministrativo* (Cass. Civ. 25/11/1982 n. 6363; in senso analogo Cass. Civ. Sez. Unite Ord. 14/01/2005 n. 599 – in *“La protezione internazionale ed il rischio penale del poliziotto”* Ed. Amazon - anno 2022, pag.150).

Tanto premesso, quanto risulti documentalmente provata la proposizione da parte del cittadino straniero della domanda di protezione internazionale, anche con inoltro a mezzo PEC all'Ufficio Immigrazione della Questura di missiva sottoscritta dal richiedente, contenente l'estrinsecazione della volontà di domandare la protezione è dovere in capo all'Ufficio Questorile di porre in essere un comportamento positivo in ordine la tutela del diritto soggettivo del cittadino straniero.

Anche perchè nel caso di specie è stata effettuata una notificazione della istanza di protezione speciale sottoscritta dal ricorrente, con a corredo tutta la documentazione a supporto, ivi compresa la storia personale (dal medesimo sottoscritta) ed una memoria difensiva rivolta alla Commissione Territoriale competente per territorio.

Non può condividersi, pertanto, l'assunto di quelle Questure secondo le quali la

presentazione della domanda di protezione richiede la necessaria presenza fisica del richiedente, requisito che non è prescritto dalla legge (Tribunale di Roma – provvedimento del 06/04/2020 - r.g. n. 5262/2020 – Giudice Culotta Daniera – in *“La protezione internazionale ed il rischio penale del poliziotto”* Ed. Amazon - anno 2022, pag.153).

Tale conclusione appare, d'altra, parte, coerente con un assetto normativo europeo inteso ad approntare la massima tutela al richiedente asilo in considerazione degli alti valori coinvolti.

Inoltre, non vi è dubbio che l'omessa registrazione della domanda di protezione internazionale nei termini sopra descritti rechi pregiudizio al richiedente protezione in quanto non solo, più in generale, lo priva di una condizione circa la regolarità della sua permanenza nel territorio nazionale (deve essere, infatti, rammentato che, a norma dell'art. 4 comma 3 d.lgs. 142/2015 *“la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi dell'art. 26 comma 2 bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, costituisce permesso di soggiorno provvisorio”*), e lo espone al rischio specifico di un rimpatrio”.

CONCLUSIONI

CONCLUSIONI

In conclusione, per chi scrive la “protezione complementare” risulta ampiamente prevista dal nostro ordinamento, di talchè la Questura di Modena cade in errore quando sostiene di non poter dare appuntamento perchè “non prevista dalla legge”.

Chi scrive ritiene preferibile la prima tesi, secondo la quale la domanda di protezione complementare può essere presentata in modo autonomo all'autorità amministrativa, la quale sarà poi chiamata a valutarla (inammissibilità, rigetto nel merito, ecc...).

Diversamente, ove dovesse essere ritenuta prevalente la seconda tesi, la scrivente difesa ritiene che la Questura debba ricevere la domanda di protezione complementare e raccoglierla attivando poi la procedura della protezione internazionale (redazione del c.d. Modello C3, rilascio del permesso c.d. “per richiesta asilo”, ecc...).

Proof