Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2025

EVOLUZIONE O INVOLUZIONE DELLA PROTEZIONE SPECIALE E IL DIRITTO ALLA RINUNCIA DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

di Nicoletta Minafra

Abstract: *Il contributo esamina la possibilità che il ricorrente, in sede di procedimento ex art. 35-bis d.lgs. n. 25/2008 proposto contro il provvedimento di diniego della domanda di protezione internazionale da parte delle Commissioni territoriali, consideri preliminarmente la domanda di protezione speciale, così invertendo l'ordine, o rinunci all'esame della domanda di protezione internazionale in favore di quella speciale. Il lavoro, pertanto, dopo aver ripercorso l'evoluzione della disciplina della protezione speciale, con particolare riguardo all'ultimo decennio, si sofferma sul rapporto tra le due forme di protezione e sull'utilità dell'inversione delle domande.*

Abstract: *The paper examines the possibility that the appellant against the outcome of the Territorial Commissions which denies the international protection (art. 35-bis of Legislative Decree n. 25/2008) will: 1) reverse the order of the claims to obtain protection, insisting first on the special protection; 2) renounce to the claim for greater international protection in favor of the special protection. The work, therefore, examines the evolution of the discipline of special protection, with particular regard to the last decade, and then focuses on the relationship between the two forms of protection and on the benefits of recognizing the aforementioned powers to the immigrant.*

© 2017-2025 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

EVOLUZIONE O INVOLUZIONE DELLA PROTEZIONE SPECIALE E IL DIRITTO ALLA RINUNCIA DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

di Nicoletta Minafra*

SOMMARIO: 1. Premessa: le vicende processuali. – 2. La recente e travagliata evoluzione della protezione umanitaria. – 3. *Segue*. La riforma n. 50/2023. – 4. Domanda di protezione speciale *vs* domanda di protezione internazionale. – 4.1. La qualificazione giuridica delle domande di protezione internazionale e speciale. – 4.2. La disciplina del ritiro (o rinuncia) della domanda di protezione internazionale nelle sedi amministrativa e giudiziale.

1. Premessa: le vicende processuali

Le pronunce in commento attengono alle decisioni emesse all'esito del procedimento ai sensi degli artt. 737 c.p.c. e 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008 proposti a seguito dei provvedimenti di diniego della protezione internazionale emessi dalle competenti Commissioni territoriali, in cui i ricorrenti hanno insistito per l'accoglimento delle domande di protezione speciale *ex* art. 19 TU, d.lgs. n. 286/1998, con rinuncia alla domanda di protezione maggiore [1]. In particolare, nel decreto del Tribunale di Roma il ricorrente ha chiesto che venisse esaminata prima la domanda di protezione speciale e in subordine, laddove rigettata, quella di protezione internazionale che altrimenti era da intendersi rinunciata; in quelli dei Tribunali di Firenze e Bologna i ricorrenti in sede di audizione hanno rinunciato alla domanda di protezione internazionale, insistendo esclusivamente nell'esame della domanda di protezione speciale, allo scopo di valorizzare i profili di integrazione socio-lavorativa raggiunta.

Le domande di protezione dei ricorrenti, depositate nel 2022, sono state scrutinate alla luce della disciplina del d.l. n. 113/2018 conv. con l. 132/2018 (cd. decreto Salvini) come novellata dal d.l. n. 130/20 (cd. decreto Lamorgese), non trovando quindi applicazione *ratione temporis* il recente d.l. n. 20/2023, conv. con mod. dalla l. n. 50/2023.

È pertanto opportuno, prima di esaminare nel dettaglio le vicende processuali dei casi in esame, ripercorrere l'intricata evoluzione della disciplina della protezione internazionale e speciale più volte modificata dalle varie riforme legislative che specie negli ultimi dieci anni hanno interessato il complesso sistema del diritto processuale dell'immigrazione.

2. La recente e travagliata evoluzione della protezione umanitaria

Come detto, la materia dell'immigrazione è stata oggetto di molteplici modifiche, da ultimo ad opera del d.l. del 10 marzo 2023, n. 20, cosiddetto decreto "Cutro", convertito nella l. 5 maggio 2023, n. 50, che è intervenuto, tra le altre cose, sulla disciplina della protezione

* Professoressa associata in Diritto processuale civile presso l'Università degli Studi Aldo Moro di Bari.

1. Trib. Roma, decr. 8 marzo 2024; Trib. Firenze, decr. 9 aprile 2024; Trib. Bologna, decr. 15 aprile 2024; Trib. Bologna, decr. 11 luglio 2024; Trib. Firenze, decr. 22 maggio 2024.

riconosciuta a tutela della vita privata e familiare dei richiedenti asilo, con ciò incidendo su diritti e garanzie fondamentali (art. 10, co. 3, Cost.)[2].

Considerando solo l'ultimo decennio, la materia era stata già riformata nel 2018 con il decreto "Salvini" del 21 ottobre n. 113, conv. con mod. dalla l. 18 dicembre 2018, n. 173, e successivamente anche nel 2020, con il d.l. del 21 ottobre n. 130, conv. con mod. dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173, noto come decreto "Lamorgese".

Il decreto Salvini, prefissatosi l'obiettivo di «evitare interpretazioni distorsive della protezione internazionale»[3], ha eliminato la protezione c.d. umanitaria in quanto ritenuta troppo ampia e dall'ambito applicativo indeterminato, incidendo direttamente sull'art. 5, co. 6, TU (d.lgs. 25.7.1998, n. 286) con la rimozione del riferimento ai seri motivi di carattere umanitario e agli obblighi costituzionali ed internazionali, e completando l'elenco delle ipotesi tassative e tipiche di permessi di soggiorno per «casi speciali», vale a dire per «cure mediche» (art. 19, co. 2, lett. d-*bis*, TU) e per «calamità» (art. 20-*bis* TU), per «atti di particolare valore civile» (art. 42-*bis* TU), che si aggiungevano a quelli già esistenti per le vittime di sfruttamento criminale (art. 18 TU), di violenza di genere (art. 18-*bis* TU), di sfruttamento lavorativo (art. 22, co. 12-*quater*, TU) o a tutela dei minori (art. 31, co. 3, TU), e, infine, ai divieti di espulsione *ex* art. 19, co. 2, TU. Così operando ha lasciato un *vulnus* per la protezione di quei soggetti fino a quel momento considerati vulnerabili e pertanto protetti dall'ordinamento[4].

---

2. R.D. Costa, C. Costanzo, L*a protezione complementare dopo il d.l. 20/2023. Uno studio su lavoro e soggiorno anche a partire dell'esperienza della clinica legale migrazioni e diritti dell'Università degli studi di Palermo*, in questa *Rivista*, n. 3.2024; L. Masera*, Le disposizioni penali del d.l. 20/2023. Ancora un insensato inasprimento delle sanzioni in materia di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, in *Questionegiustizia.it*, 3 aprile 2023 (www.questionegiustizia.it/articolo/immigrazione-masera).

3. Così R.D. Costa, C. Costanzo, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., 4, che richiamano a loro volta W. Chiaromonte, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il "decreto Salvini"*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 2.2019, p. 321 ss., spec. p. 335; C. Favilli, *Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Riv. dir. int.*, n.1.2019, p. 164 ss., il quale nel riportare un passaggio della Relazione illustrativa, al disegno di legge di conversione del d.l. n. 113/2018 (Atto Senato n. 840, XVIII legislatura, p. 3), afferma che sarebbe stata «convinzione del Governo, invece, che la criticità del sistema di protezione consista primariamente nell'eccessivo numero di riconoscimenti della protezione umanitaria. Un numero qualificato come anomalo e ritenuto superabile, da una parte, con l'abrogazione *tout court* del permesso e, dall'altra, con la limitazione degli ampi margini di interpretazione estensiva lasciati alle autorità amministrative e giudiziarie nell'apprezzamento dell'esistenza dei presupposti di tale "istituto dai contorni incerti"». In argomento, cfr. A.D. De Santis, *L'impatto del c.d. «decreto sicurezza» sul processo civile*, in questa *Rivista*, n. 1.2019 (https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2019-1/335-saggio-de-santis).

4. In giurisprudenza, v. Cass. civ., sez. I, 23.2.2023, n. 8400, in *Foroplus*, e in questa *Rivista*, n. 2.2023, che spiega come l'atipicità della protezione umanitaria, di cui all'art. 5, co. 6, TU consentisse di dare piena attuazione al diritto di asilo *ex* art. 10, co. 3, Cost. «assicurando tutela alle persone in condizioni di vulnerabilità in situazioni connotate dal rischio di compromissione di diritti fondamentali, ma non necessariamente fondate sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l'incolumità psicofisica»; Cass. civ., sez. I, 23.2.2018, n. 4455, in *Foro it.*, 2018, I, 1656, in *Famiglia e dir.*, 2018, 537, in *Riv. dir. int.*, 2018, p. 661, in *Riv. giur. lav.*, 2018, II, p. 520, secondo cui «il riconoscimento della protezione umanitaria, secondo i parametri normativi stabiliti dagli art. 5, 6° comma, 19, 2° comma, TU n. 286 del 1998 e 32 d.lgs. n. 25 del 2008, al cittadino straniero che abbia realizzato un grado adeguato d'integrazione nel nostro Paese, non può escludere l'esame specifico ed attuale della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine, dovendosi fondare su una valutazione comparativa effettiva tra i due piani al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza». Ad occuparsi della tutela in oggetto dopo il d.l. n. 113/2018, v. M. Ferri, *La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione*

Il legislatore del 2018 ha operato in controtendenza rispetto agli interventi precedenti che avevano invece implementato l'operatività dell'art. 5, co. 6, TU una prima volta nel 2004 con l'inserimento nel regolamento di attuazione, d.p.r. n. 394/1999, dell'art. 11, co. 1, lett. c-*ter*, con il quale si introdusse il permesso di soggiorno per protezione umanitaria (anche in riferimento al divieto di espulsione per motivi persecutori di all'art. 19, co. 1, TU) e, una seconda volta nel 2011, con d.l. n. 89/2011, conv. in legge n. 144/2011, con cui si stabilì che il permesso di soggiorno per motivi umanitari «è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione».

Quella umanitaria rappresentava una sorta di tutela atipica per poter valutare caso per caso la condizione giuridica di vulnerabilità dello straniero[5], e consentiva di salvaguardare quei doveri costituzionali e internazionali dello Stato, anche ai sensi dell'art. 10 Cost., espressamente richiamati. Essa poteva essere riconosciuta mediante due percorsi, ossia: a) nell'ambito del sistema asilo da parte, a1) della Commissione centrale per il diritto d'asilo; a2) successivamente al 2002, dalle Commissioni territoriali per lo *status* di rifugiato, a3) dal 2008, ai sensi dell'art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008, come forma di tutela complementare allo *status* di rifugiato e a quello beneficiario della protezione sussidiaria – le protezioni c.d. maggiori – laddove queste non fossero riconoscibili ma la Commissione ritenesse invece sussistenti i presupposti *ex* art. 5, co. 6, TU per il rinvio al questore al fine del rilascio del permesso; e b) direttamente al questore sempre ai sensi dell'art. 5, co. 6, TU[6].

L'intervento del 2018 ha altresì limitato la possibilità di ottenere la nuova forma di tutela, denominata speciale, nel sistema asilo per i soli rischi di natura persecutoria di cui

---

(e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale, in questa *Rivista*, n. 2.2021, p. 78 ss., spec. p. 84 ss.; W. Chiaromonte, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione*, cit., p. 321 ss.; C. Favilli, *Il Re è morto*, cit., p. 164 ss.; M. Balboni, *Abolizione della protezione umanitaria e tipizzazione dei casi di protezione: limiti e conseguenze*, in F. Curi (a cura di), *Il Decreto Salvini – Immigrazione e sicurezza*, Pisa, Pacini, 2019, p. 19 ss.; G. Azzariti, *Problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, n. 3.2019, p. 639 ss.; A. Algostino, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2.2018, p. 167 ss.

5. Cass. civ., sez. VI, 16.11.2021, n. 34500, in *Foroplus*, e in *onelegale.wolterskluwer.it*, secondo cui «il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, che è misura atipica e residuale, deve essere frutto di valutazione autonoma caso per caso […] essendo necessario considerare la specificità della condizione personale di particolare vulnerabilità del richiedente».

6. N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *Questionegiustizia.it*, 14 settembre 2023, p. 6, (www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-2023-della-protezione-speciale-eterogenesi-dei-fini), la quale evidenzia come sebbene fino al 2018 esistessero due percorsi amministrativi per riconoscere la protezione umanitaria, quello dinanzi direttamente al questore «ha avuto esigua applicazione, a causa di scarsa conoscenza delle sue potenzialità e comunque di una realtà migratoria diversa da quella dell'ultimo decennio», la quale richiama le pronunce del Trib. Prato, 21.12.2013, in questa *Rivista*, n. 1.2014; Corte app. Roma, 14.7.2015; Trib. Aosta, 2.10.2017; Trib. Firenze, 12.6.2017; Trib. Firenze, 8.6.2016; Trib. Firenze, 19.5.2014; Trib. Milano, 10.2.2014, inedite; P. Morozzo della Rocca, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della 'mutilazione' della protezione speciale*, in *Dir. um. e dir. int.*, n. 3/2023, p. 545 ss., spec. p. 553; S. Tonolo, *La rilevanza degli obblighi internazionali ai fini della tutela della vita privata e familiare dei richiedenti protezione internazionale nella l. 5 maggio 2023, n. 50*, in *Dir. um. e dir. int.*, n. 2.2023, p. 356; M. Acierno, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in questa *Questionegiustizia.it*, n. 2/2018, pp. 99-107 (www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-protezione-umanitaria-nelsistema-deidiritti-umani_536.php); M. Benvenuti, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2.2010, p. 36 ss., spec. p. 48 ss.; P. Bonetti, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli «status» di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in questa *Rivista*, n. 1.2008, p. 13 ss., spec. p. 19 ss.

all'art. 19, commi 1 e 1.1, TU, con la conseguenza della drastica riduzione del tasso di riconoscimento[7].

La situazione appena descritta è mutata con il predetto decreto Lamorgese che, da una parte, ha ripristinato nell'art. 5, co. 6, TU, quanto meno il richiamo al rispetto degli obblighi di carattere costituzionale e internazionale – senza la clausola dei seri motivi di carattere umanitario –, e dall'altra, ha ampliato l'ambito di applicazione del successivo art. 19 TU relativo alla cosiddetta protezione speciale, consistente nel divieto di espulsione anche nelle ipotesi in cui si dovessero rispettare gli obblighi di cui al richiamato l'art. 5, co. 6 TU, o si rinvenissero «fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comport[asse] una violazione del diritto al rispetto della (…) vita privata e familiare», da valutarsi tenendo 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», a meno che lo stesso non si rendesse invece necessario «per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute»[8]. Prima della riforma del 2020, infatti, il divieto di espulsione e la conseguente protezione speciale erano legati alle sole circostanze in cui vi fossero per lo straniero rischi di persecuzione, o di subire torture o trattamenti inumani o degradanti in caso di rimpatrio.

La l. n. 173/2020, infine, ha reintrodotto i due percorsi attraverso i quali poter accedere alla protezione speciale, qualora dimostrati i presupposti, più ampi, di cui ai commi 1 e 1.1. dell'art. 19 TU, ossia all'interno del procedimento per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale oppure direttamente al questore, che doveva procedere previo parere vincolante della Commissione territoriale (art. 19, co. 1.2, TU)[9], consentendo così agli

---

7. N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 7, la quale nel riportare che il tasso di riconoscimento precipitò all'1% nel 2019 e al 2% nel 2020, si rifà ai dati segnalati in www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2020.pdf; www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_anno_2021__0.pdf; ne dà atto anche in Id., *Alcune criticità emerse nel primo anno di applicazione della nuova protezione speciale*, in *Scuola superiore della magistratura, Il diritto dell'immigrazione*, Quaderno n. 22, Roma, 2022, (www.scuolamagistratura.it/nuovi-quaderni-ssm-frontend).

8. R.D. Costa, C. Costanzo, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 5; N. Morandi, *La protezione speciale nell'ambito del procedimento di protezione internazionale. La relazione tra la "vecchia" protezione umanitaria e la nuova protezione speciale nei giudizi pendenti*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, Pisa, Pacini, 2021, p. 62 s. In giurisprudenza, cfr. Trib. Bari, 26.6.2020, n. 4559, in *dejure.it*.

9. N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 9, che però contesta la mancata occasione di ripristinare dell'originaria denominazione "umanitaria" della protezione speciale; Id., *La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative,* in questa *Rivista*, n. 2.2021, pp. 129-154 (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n2-2021-1/763-la-nuova-protezione-speciale-introdotta-dal-d-l-130-2020-tra-principio-di-flessibilita-resistenze-amministrative-e-problematiche-applicative); S. Tonolo, *La rilevanza degli obblighi internazionali*, cit., p. 357; P. Bonetti, *Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il decreto legge n. 130/2020: una importante innovazione nel diritto degli stranieri*, in *Fondazione Migrantes, Il diritto d'asilo.* Report 2021, Tau Editrice, Todi (PG), p. 245 ss.; E. Rossi, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, p. 74 ss., spec. p. 78 ss. (www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/05-Rossi-FQC-1-21.pdf); M. Betti, *I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato*, in *Questionegiustizia.it*, 28 giugno 2023 (www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-complementare); E. Masetti Zannini, *Le vulnerabilità tutelabili. La*

stranieri, anche irregolarmente soggiornanti, di ottenere un permesso per protezione speciale *ex* art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008, della durata di due anni, rinnovabile ed eventualmente convertibile per motivi di lavoro.

Sebbene si sia posta in successione della protezione umanitaria, quella speciale ha finito per avere un ambito di applicazione più ampio, nella breve durata della sua operatività[10], per via dell'espresso riferimento nell'art. 19 TU al diritto alla vita privata e familiare, e quindi all'art. 8 CEDU inteso, per riprendere le parole di Cass. SU n. 24431/2021, «in termini di tutela del "radicamento" del migrante nel territorio nazionale» qualificato «come limite del potere statale di allontanamento dal territorio nazionale»[11]. In tal modo è stato valorizzato l'inserimento sociale del richiedente quale fattore autonomo e indipendente per ottenere una forma di protezione, tra cui anche la sua sfera lavorativa, pur se caratterizzata da precarietà, poiché nella valutazione globale deve soppesarsi quanto «il concreto meccanismo del mercato del lavoro, così come delle locazioni abitative» consentono «di ottenere in un determinato momento storico»[12].

Attribuire rilevanza alla posizione lavorativa ma anche all'integrazione nel territorio italiano, ha fatto sì che la protezione complementare garantisse ai richiedenti asilo la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno se all'esito del giudizio sulla domanda di protezione internazionale, non ne fossero stati riconosciuti i presupposti, e al contempo ha consentito a coloro che avessero perso l'impiego, di ambire comunque ad una forma di protezione, in virtù del loro radicamento sul territorio[13].

---

comparazione con il Paese d'origine, in *Questionegiustizia.it*, 14 luglio 2023 (www.questionegiustizia.it/articolo/le-vulnerabilita-tutelabili-la-comparazione-con-il-paese-d-origine). V. ancora, M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, cit.

10. Si consideri, infatti, che con la riforma della l. n. 50/2023 è stata ulteriormente modificata in senso restrittivo riportando ad un anno la durata del permesso di soggiorno, e prevedendone la non convertibilità in permesso di lavoro.

11. Cass. civ., SU, 9.9.2021, n. 24413, in *Foroplus*, in *Riv. dir. int.*, 2021, 1234, e in *Questionegiustizia.it*, 10 ottobre 2021, (www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-umanitaria-e-protezione-speciale) con nota di A. Di Florio, *Protezione umanitaria e protezione speciale. La "vulnerabilità" dopo Cass. SU n. 24413/2021*, secondo cui «La protezione umanitaria antecedente al d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, integra una forma di protezione (complementare rispetto alla c.d. protezione internazionale) che va qualificata come un "catalogo aperto", legato a ragioni non necessariamente fondate sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l'incolumità psico-fisica del richiedente e, trattandosi di cause non normativamente tipizzate» la Corte ha ritenuto che «per riconoscere la protezione, si debba compiere una valutazione comparativa della situazione del richiedente che abbia realizzato un grado adeguato di integrazione sociale in Italia con la situazione soggettiva ed oggettiva in cui il medesimo si troverebbe rientrando nel Paese d'origine, senza che abbia rilievo l'esame del livello di integrazione raggiunto in Italia, isolatamente ed astrattamente considerato; può integrare un serio motivo di carattere umanitario che giustifica il riconoscimento della protezione la sussistenza di un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa». Sulla base della formulazione anteriore alla riforma del 2018 si poteva riconoscere la "protezione per integrazione sociale" una volta conclusa una valutazione comparativa tra le condizioni di vita dello straniero in Italia e nel Paese di origine, non potendosi invece come fattore autonomo il livello di integrazione raggiunto in Italia dallo stesso straniero (Cass. civ., SU, 13.11.2019, n. 29459, in *Foro it.*, 2020, I, 3184, con nota di F.G. del Rosso, *C'era una volta la protezione umanitaria: osservazioni su natura dichiarativa della decisione e irretroattività del d.l. 113/2018*, e *onelegale.wolterskluwer.it*).

12. Nel senso di una valutazione complessiva e unitaria, senza soppesare in modo atomistico i singoli elementi addotti dal ricorrente, v. Cass. civ., sez. I, ord. 31.3.2023, n. 9080, in *Foroplus*; Cass. civ., sez. IV-1, 15.3.2022, n. 8373, in *Foroplus*, e in *onelegale.wolterskluwer.it*; Cass. civ., sez. lav., ord. 12.1.2022, n. 833, in *Foroplus*, e in *onelegale.wolterskluwer.it*; Cass. civ., sez. III, 2.10.2020, n. 21240, in *Foroplus*, e in *onelegale.wolterskluwer.it*.

13. Ad avviso di W. Chiaromonte, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione*, cit., 331, già la protezione umanitaria rappresentava la forma di protezione più frequentemente riconosciuta dalle Commissioni territoriali, e riporta i dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo, in nota 36.

Vi è più che, come detto, nel sistema *ante* riforma n. 50/2023 la procedura era semplificata dalla possibilità riconosciuta dall'art. 19, co. 1.2, TU di accedervi direttamente proponendo un'istanza al questore che previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, poteva rilasciare agli stranieri (anche irregolarmente soggiornanti) un permesso per protezione speciale[14].

3. *Segue*. La riforma n. 50/2023

Come precisato in premessa, il d.l. n. 20 del 2023, conv. con mod. dalla l. 50/2023, non trova applicazione alle vicende dei decreti in commento ma ciononostante e per completezza espositiva è utile un breve approfondimento. Si tratta di intervento normativo che ha riformato in senso nuovamente restrittivo la disciplina sommariamente su esposta, agendo su più fronti. Ha abrogato il terzo e quarto periodo dell'art. 19, co. 1.1, TU che dal 2020 con riferimento alla protezione complementare, avevano esteso il divieto di espulsione e respingimento dello straniero ai casi in cui vi fosse il rischio di violare il diritto alla vita privata e familiare, con le sole eccezioni consistenti nelle «ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute», e ha previsto i criteri da prendere in considerazione per valutare la portata del rischio stesso, ossia natura ed effettività dei vincoli familiari, il suo inserimento sociale in Italia, la durata soggiorno, e l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine. È stato osservato, però, che così operando non è stata di fatto eliminata l'importanza della tutela della vita privata e familiare dall'art. 19 TU, poiché già la giurisprudenza all'indomani della riforma del 2018 aveva ricondotto la protezione per integrazione sociale, direttamente all'art. 8 CEDU e al testo costituzionale, in quanto rientranti tra gli obblighi costituzionali e internazionali menzionati anche oggi dall'art. 5, co. 6, TU, cui ancora rinvia l'art. 19, co. 1, TU, ricollegandovi uno specifico divieto di espulsione[15]. Diversamente opinando, se ovvero si ritenesse che la

14. N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 6 s.; sull'importanza dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, v. E. Gonnelli, *La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Labour & Law Issues*, n.1.2021, p. 34 ss.; W. Chiaromonte, M. D'Onghia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti,* in questa *Rivista*, n. 3.2020, p. 1 ss., (ww.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2020-1/651-cronaca-di-una-sanatoria-in-tempo-di-emergenza-sanitaria-genesi-finalita-e-limiti); A. Bellavista, *L'emersione del lavoro irregolare nel «Decreto Rilancio»*, in A. Garilli (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio: lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 163 ss.

15. R.D. Costa, C. Costanzo, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 10; S. Tonolo, *La rilevanza degli obblighi internazionali*, cit., p. 359; M. Starita, *Le protezioni complementari in Italia e i trattati in materia di diritti umani dopo la l. 5 maggio 2023, n. 50: una questione d'interpretazione*, in *Dir. um. e dir. int*., n. 2.2023, p. 343 ss.; R. Cherchi, *Il "decreto Cutro" tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali*, in *ADiM Blog*, Editoriale, aprile 2023. In argomento, v. anche P. Morozzo della Rocca, *La protezione umanitaria in Italia,* cit., p. 545 ss. Secondo Cass. civ., sez. I, 6.10.2023, n. 28162, in *Foroplus*, con nota di V. de Gioia, *Prime applicazioni del decreto c.d. Cutro*, e in *onelegale.wolterskluwer.it*: «in ogni caso, il diritto al rispetto della vita privata e familiare non solo è rimasto in vita nell'art. 5, co. 6, TUI, ma continua ad essere tutelato dall'art. 8 CEDU e rientra in quel "catalogo aperto" dei diritti fondamentali (cfr. Cass. civ., SU, 9.9.2021, n. 24413, cit.) connessi alla dignità della persona e al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali, tutelati dagli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., trovando dunque il suo fondamento in fonti sovraordinate rispetto alla legislazione ordinaria». Nello stesso senso, parrebbe anche la giurisprudenza di merito, ad avviso della quale sulla base degli artt. 5, co. 6, e 19, commi 1 e 1.1, TU, sussiste ancora oggi il divieto di allontanamento in attuazione del *non refoulement* o qualora vi sia il rischio di incidere negativamente sugli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, cfr. Trib. Milano, 13.11.2023, in questa *Rivista*, n. 1.2024; Trib. Napoli, 29.3.2024, in questa *Rivista*, n. 2.2024; Trib. Bologna, 28.6.2024, in questa *Rivista*, n. 2.2024; Trib. Roma, 10.7.2024, in *meltingpot.org*.

più recente riforma con la modifica dell'art. 19 TU abbia voluto eliminare gli obblighi di cui all'art. 8 CEDU dall'alveo della protezione speciale, sussisterebbe un evidente contrasto con la Costituzione.

Invero, cambiano rispetto al passato le modalità con cui il diritto alla vita privata e familiare viene oggi valutato ai fini dell'attuazione del divieto di respingimento e di espulsione e rispetto agli altri diritti e interessi in quanto fino al 2023, gli unici limiti cui le esigenze di tutela della vita privata e familiare *ex* art. 19 TU incontravano, consistevano nelle «ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute», indicati negli abrogati terzo e quarto periodo dell'art. 19, co. 1.1., TU, che è un elenco più ristretto rispetto al secondo paragrafo dell'art. 8 CEDU. Diversamente, dopo l'abrogazione deve essere verificata l'ampiezza e la consistenza dei predetti obblighi di tutela della vita privata e familiare[16]. È pur vero che quei criteri erano gli stessi che la Corte di Strasburgo aveva elaborato, in senso più ampio del tenore letterale dell'art. 8 CEDU, sicché è logico presumere che nella pratica continueranno a trovare applicazione[17].

Ma ancora più importante è l'ulteriore fronte su cui è intervenuto il d.l. n. 20/2023 in sede di conversione nella l. n. 50, poiché ha altresì abrogato: il co. 1.2 dell'art. 19 TU dove si consentiva al questore – a seguito di apposita domanda del richiedente, alla ricorrenza dei presupposti di cui ai commi 1 e 1.1, e previo parere favorevole della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale – di concedere un permesso di soggiorno per protezione speciale; l'art. 6, co. 1-*bis*, lett. a), TU, sulla convertibilità del permesso per protezione speciale rilasciato ai sensi dell'art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008, nonché dei permessi per calamità e per cure mediche (artt. 19, co. 2, lett. d-*bis*, e 20-*bis* TU). Il risultato sembrerebbe quello di poter riconoscere la protezione speciale esclusivamente all'interno della procedura di protezione internazionale, e solo per tre (e non più quattro) ragioni, ossia per evitare i rischi persecutori e discriminatori (co. 1), di tortura o di trattamenti inumani e degradanti, o la violazione degli obblighi internazionali o costituzionali dello Stato (co. 1.1, prima parte), rimanendo pertanto esclusa la possibile violazione della vita privata e familiare[18].

Non ha invece toccato il co. 1.2 dell'art. 19 TU relativamente al periodo in cui dispone che il permesso di soggiorno può essere rilasciato «nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1», riferendosi alla sola circostanza in cui sia la Commissione territoriale a trasmettere gli atti al questore ai sensi del corrispondente art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008[19]. A tutta prima, quindi, per poter

16. R.D. Costa, C. Costanzo, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 11, i quali auspicano che l'abrogazione del riferimento alla vita privata e familiare, «sostanzialmente ineffettiva», anche per la contestuale sopravvivenza del riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali, spinga a valorizzare, insieme all'art. 8 CEDU, anche altri obblighi (virgolettato di R. Cherchi, *Il "decreto Cutro"*, cit., p. 4).

17. Di questo avviso N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 19 ss.; M. Ferri, *La tutela del diritto alla vita privata quale limite all'allontanamento dello straniero derivante dal diritto dell'Unione europea. Note a margine del d. l. 20/2023*, in *Eurojus*, 17 aprile 2023 (https://rivista.eurojus.it/la-tutela-del-diritto-alla-vita-privata-quale-limite-allallontanamento-dellostraniero-derivante-dal-diritto-dellunione-europea/); M. Starita, *Le protezioni complementari*, cit., p. 345; S. Tonolo, *La rilevanza degli obblighi internazionali*, cit., p. 353 ss. In giurisprudenza cfr., Cass. civ., sez. I, 23.3.2023, n. 8400, cit.

18. In merito ai quattro ambiti di applicazione, cfr. S. Tonolo, *La rilevanza degli obblighi internazionali*, cit., p. 356; P. Bonetti, *Il permesso di soggiorno*, cit., p. 246.

19. Ai sensi dell'art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008, la durata del permesso è di due anni, e consente di svolgere attività lavorativa. È pur vero che l'art. 7, co. 1, lett. a), del d.l. n. 20/2023, modificando l'art. 6, co. 1, TU, ha abrogato la disposizione che prevedeva, laddove ne ricorressero i presupposti, la convertibilità del permesso per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

accedere alla protezione complementare, lo straniero che ha diritto a non essere espulso o respinto deve proporre una domanda di protezione internazionale, magari senza essere titolare dei requisiti, con un probabile allungamento dei tempi[20].

A questo proposito, in dottrina c'è chi ha ipotizzato che indipendentemente dall'espresso dato normativo, dovrebbe comunque continuare a trovare applicazione un percorso più agevole per il richiedente, anche al di fuori del sistema asilo. Se si legge in senso costituzionalmente orientato il Testo unico in materia di immigrazione e se si prevede il divieto di allontanamento o di respingimento, deve ammettersi in positivo il corrispondente diritto a soggiornare nello Stato italiano, in quanto «non può essere il percorso amministrativo a condizionare l'accertamento (*rectius*: il riconoscimento) di un diritto fondamentale che è tuttora indicato quale presupposto di un preciso divieto di espulsione o di respingimento, né può essere circoscritto in una sola procedura (quella dell'asilo), retta da differenti regole e presupposti, i quali non coincidono necessariamente con la condizione generale di inespellibilità»[21]. Si tratta di due forme di protezione diverse. La prima di derivazione europea che tutela lo straniero dai rischi persecutori o di danno grave che comprendono i divieti di espulsione o respingimento *ex* art. 19 TU, e si accertano valutando

20. R.D. Costa, C. Costanzo, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 13, i quali evidenziano come spesso si tratta di stranieri provenienti da Paesi considerati sicuri – il cui elenco è stato ampliato dal decreto del 7 maggio 2024 del Ministero della cooperazione e degli affari esteri, a 22 Stati: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Camerun, Capo Verde, Colombia, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia – che per tale ragione «finirebbero per essere sottoposte a procedure di valutazione veloci ed estremamente sommarie, in cui residua anche uno scarsissimo margine per la valutazione dei presupposti della protezione complementare». Per un approfondimento delle procedure di valutazione della domanda di protezione di persone provenienti da Paesi "sicuri", peraltro modificata dal d.l. n. 20/2023, cfr. M. Flamini, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da cd. «Paesi sicuri» in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Quest. giust*., n. 3.2023, p. 101 ss.; v. altresì, A. Sciurba, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'*hotspot *alla decisione della Commissione territoriale*, in *Quest. Giust*., n. 2.2018, p. 145 ss., che analizza le difficoltà non solo di carattere pratico, che il procedimento per ottenere il riconoscimento del diritto d'asilo comporta ai richiedenti, e l'importanza di un supporto legale.

21. N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 12. In giurisprudenza, cfr. Cass. civ., sez. I, ord. 31.1.2023, n. 2874, in *Foroplus*, e in *dejure.it*; Cass. civ., sez. I, ord. 20.6.2022, n. 19815, in *Foroplus*, e in *dejure.it*, la quale dopo aver ricordato l'autonomia della vita privata rispetto a quella familiare, ha affermato che «la giurisprudenza di questa Corte si è espressa in conformità, osservando che in tema di espulsione del cittadino straniero, in ossequio al disposto dell'art. 8 CEDU, va riconosciuta autonoma tutela al diritto alla vita privata, e non soltanto alla vita familiare, assumendo così rilievo, ai fini della decisione sull'opposizione all'espulsione, i legami sociali che il cittadino straniero alleghi di avere intrattenuto sul territorio nazionale»; dello stesso avviso, Cass. civ., sez. I, ord. 26.7.2023, n. 22508, in *Foroplus*; v. altresì Cass. civ., sez. VI, ord. 10.3.2022, n. 7861, in *Foroplus*, e in *dejure.it*, secondo cui, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall'art. 8 CEDU, «non prevedendo un diritto assoluto, ma bilanciabile su base legale con una serie di altri valori, tutela non soltanto le relazioni familiari, ma anche quelle affettive e sociali e, naturalmente, le relazioni lavorative ed economiche, le quali pure concorrono a comporre la vita privata di una persona, rendendola irripetibile, nella molteplicità dei suoi aspetti, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Peraltro, non si può non considerare che la Commissione territoriale rappresenta il soggetto maggiormente qualificato in ordine alla valutazione dell'effettività dei rischi che la protezione speciale intende coprire e che l'audizione del richiedente è essenziale, non soltanto con riferimento alla verifica della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento degli *status* "maggiori", ma anche e proprio al fine del riscontro degli elementi per la concessione della stessa protezione speciale. Per questa ragione, la valutazione effettuata *ex post* sulla base delle sole informazioni e degli scarni elementi raccolti nel modulo di presentazione ricevuto previamente dalla questura, non potevano ritenersi idonee ad assicurare che il convincimento della Commissione fosse sufficientemente adeguato. Ciò detto, l'unificazione dell'*iter* presso la sola Commissione (anche in caso di presentazione di una istanza consapevolmente priva dei requisiti necessari per l'ottenimento delle protezioni maggiori) parrebbe offrire un modello qualitativamente preferibile anche dal punto di vista di una tendenziale omogeneità interpretativa, a condizione che venga sempre e comunque conservato il momento dell'audizione.

la credibilità della vicenda personale del richiedente asilo, «che deve rispondere ai parametri legali, sia soggettivi che oggettivi, descritti nella normativa (art. 3 d.lgs. n. 251/2007 e artt. 8, co. 3, e 27, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 25/2008) per verificare se sia riconoscibile una delle due forme di protezione internazionale», ossia *status* di rifugiato o protezione sussidiaria. La protezione speciale, invece, di derivazione nazionale, che si aggiunge alla precedente completandola, è una forma complementare di tutela, attuazione del diritto di asilo previsto dall'art. 10 Cost., e dovrebbe prescindere dalla credibilità del richiedente, in quanto legata al rischio di violazione dei diritti umani fondamentali[22].

Vi è più che l'art. 5, co. 9, TU, nel disporre che «il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro sessanta giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico», individua nel questore, l'autorità competente ai sensi dell'art. 9 d.p.r. n. 394/1999 (Regolamento di attuazione del Testo unico), al relativo rilascio qualora verifichi la sussistenza dei requisiti indicati dall'art. 5, co. 6, TU sul rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali, e dall'art. 19, commi 1 e 1.1 TU[23].

La parte del dettato normativo effettivamente venuto meno per via dell'abrogazione dell'art. 19, co. 1.2, TU, è quella in cui si disponeva che al ricorrere dei presupposti dell'art. 19, commi 1 e 1.1, TU e a seguito di apposita domanda, il questore dovesse provvedere al rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, previo parere della Commissione territoriale; non anche quella in cui imponeva allo stesso questore di valutare i requisiti richiesti dalla legge per il rilascio del permesso richiesto o di altro permesso, in quanto già prevista dall'art. 5, co. 9, TU che è tuttora in vigore[24].

---

22. Cass. civ., SU, 13.11.2019, n. 29460 (p.to 10), in *Foroplus*, e in *dejure.it*; Cass. civ., sez. II, ord. 25.1.2021, n. 1433, in *Foroplus*, e in *dejure.it*; Cass. civ., sez. I, ord. 21.4.2020, n. 7985, in *Foroplus*, e in *dejure.it*; Cass. civ., sez. I, 18.4.2019, n. 10922, in *Foroplus*, e in *dejure.it*. In dottrina, v. anche L. Minniti, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. conseguenze*, in *Questione giustizia*, (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/853/qg_2020-3_minniti.pdf).

23. N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 18 ss.; R.D. Costa, C. Costanzo, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 13 ss. Dello stesso avviso anche parte della giurisprudenza di merito, Trib. Bologna, 28.6.2024, cit.; Trib. Roma, 10.7.2024, cit., p. 73, secondo cui dovrebbe essere rilasciato un permesso di soggiorno per protezione speciale, qualora si ravvisi la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, in quanto tale forma di protezione troverebbe «il proprio fondamento nell'obiettivo di tutela di diritti di rango costituzionale e sovranazionale».

24. R.D. Costa, C. Costanzo, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 15 ss., i quali aggiungono che nei casi in cui la richiesta dello straniero sia quella di ottenere il riconoscimento della tutela di cui al combinato disposto degli artt. 19, commi 1 e 1.1, e 5, co. 6, TU, in via autonoma dalla domanda di protezione internazionale «non si rinviene il fondamento normativo dell'intervento della Commissione territoriale, prescritto esclusivamente nell'ambito dello specifico procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale». Ciò detto, rimane comunque ipotizzabile l'opposta lettura restrittiva in quanto la legge si limita effettivamente ad indicare i requisiti e le condizioni per il divieto di allontanamento senza prevedere un corrispondente permesso di soggiorno, aprendo così la strada ad una evidente lacuna normativa nella tutela delle situazioni giuridiche descritte, con possibile illegittimità della legge rispetto al dettato costituzionale «in cui si rinviene il principio di legalità, in particolar modo nella sua accezione sostanziale, ma altresì con le riserve di legge poste dagli artt. 10, co. 2 e 3, 23, 24, 97, co. 2, Cost., nella misura in cui la disciplina sostanziale dell'esercizio del potere è stata abrogata, e il diritto soggettivo che la legge continua a riconoscere risulterebbe sfornito di una disciplina compiuta volta a garantirne effettività e uniformità nel godimento», con ciò incidendo anche sul principio di imparzialità, che si traduce nell'obbligo «di trattare tutti i soggetti titolari degli interessi tutelabili con la medesima misura», e sul buon andamento dell'Amministrazione (*op. cit.*, p. 17). In questo senso, si v. altresì, F. Vetrò, *Il principio di imparzialità*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 91 ss., spec. p. 106; v. anche

4. Domanda di protezione speciale *vs* domanda di protezione internazionale

Le vicende processuali dei decreti in commento, si è detto, riguardano l'esercizio del potere di rinuncia nella sede giurisdizionale del ricorso *ex* art. 35-*bis* proposto contro il provvedimento di diniego della domanda di protezione internazionale emesso dalle Commissioni territoriali competenti, in favore di quella di protezione speciale, più semplice da ottenere. Nel caso esaminato dal Tribunale di Roma, in particolare, l'istante ha chiesto all'autorità giudiziaria di valutare preliminarmente la domanda di protezione speciale e in caso di accoglimento, considerare le altre domande come rinunciate, mentre in caso di rigetto ha insistito per il loro esame.

Il potere di rinunciare ad una o più delle domande proposte, o subordinare l'esame della domanda di protezione maggiore in caso di rigetto della domanda di protezione speciale, si rivela di particolare interesse nell'ambito peculiare dei procedimenti *ex* art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008, poiché non espressamente disciplinato dalla normativa.

4.1. La qualificazione giuridica delle domande di protezione internazionale e speciale

Si tratta di procedimenti caratterizzati, secondo un orientamento dalla giurisprudenza di legittimità, dalla proposizione di domande autodeterminate[25], nel senso che al giudice è attribuito il dovere di «esaminare la possibilità di riconoscere una delle forme di protezione previste dalla legge, qualora i fatti storici allegati risultino pertinenti, a prescindere dalle istanze formulate dalla parte» avendo detta domanda «ad oggetto diritti fondamentali, in relazione alla quale non ha importanza l'indicazione precisa del *nomen iuris* del tipo di protezione invocata ma esclusivamente la prospettazione di situazioni concrete che consentano di configurare lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria» e ciò anche in mancanza di apposita richiesta in sede amministrativa[26].

M.R. Spasiano, *Il principio di buon andamento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Princìpi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 63 ss., spec. 72, ad avviso del quale imparzialità e buon andamento sarebbero «aspetti complementari di una realtà unica, sintesi completa del complessivo concetto di "buona amministrazione" a cui l'ordinamento democratico affida – sebbene non in via esclusiva – il compito di realizzare le condizioni che consentano il pieno sviluppo della persona umana». Con riferimento ai rapporti tra protezione complementare di stampo nazionale e "trasferimenti Dublino", cfr. C. De Chiara, *Regolamento Dublino e clausola discrezionale davanti al giudice italiano. Nota a Cass. Sez. un. 15 gennaio 2025, n. 935*, in *Questionegiustizia.it.*, 2025, (https://www.questionegiustizia.it/articolo/regolamento-dublino-e-clausola-discrezionale-davanti-al-giudice-italiano-nota-a-cass-sez-un-15-gennaio-2025-n-935).

25. Cass. civ., sez. I, 31.10.2023, n. 30365, in *Foroplus*, e in *dejure.it*, che si riferisce alla protezione internazionale nelle forme di rifugiato e sussidiaria; Cass. civ., sez. lav., ord. 30.6.2022, n. 20856, in *Foroplus*, e in *dejure.it*; Cass. civ., sez. III, 2.12.2021, n. 38095, in *Foroplus*, e in *dejure.it*; Cass. civ., sez. III, ord. 12.5.2020, n. 8819, in *Foro it.*, 2020, I, p. 3545, con nota di F.G. del Rosso, *Protezione internazionale ed umanitaria, diritti autodeterminati, principio del beneficio del dubbio e comparazione attenuata*. Di diverso avviso, Cass. civ., sez. I, 31.3.2020, n. 7622, in *Foroplus*, e in *dejure.it*, secondo cui le forme di protezione si fonderebbero su fatti costitutivi distinti, tra loro in rapporto di reciproca esclusione, a cui corrispondono diverse e pertanto non sovrapponibili *causae petendi*, ossia la persecuzione individuale, il grave danno ed i gravi motivi, necessariamente ulteriori, di carattere umanitario. Ciò vuol dire nel giudizio *ex* art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008, il richiedente oltre ad allegare fatti costitutivi diversi e ulteriori, dovrebbe altresì formulare apposita domanda per ottenere una forma di protezione specifica poiché in mancanza, il giudice non potrebbe riconoscere una tutela diversa da quella espressamente richiesta (Cass. civ., sez. I, 10.6.2020, n. 11170, cit.; Cass. civ., sez. I, 10.6.2020, n. 11148, in *Foroplus*; Cass. civ., sez. I, ord. 11.5.2020, n. 8747, in *Foroplus*; Cass. civ., sez. I, ord. 8.5.2020, n. 8682, in *Foroplus*; Cass civ., sez. I, ord. 6.5.2020, n. 8569, in *Foroplus*; Cass. civ., sez. I, 16.4.2020, n. 7862, cit.; Cass. civ., sez. I, ord. 7.8.2019, n. 21123, in *Foroplus*, e in *dejure.it*).

26. Trib. Roma, XVIII sez. civ. speciale immigrazione, decr. (Camera di Consiglio del 8.3.2024), in motivazione.

Sembrerebbe pertanto, potersi operare un distinguo tra la protezione internazionale da una parte, e la protezione speciale, già umanitaria, dall'altra, disciplinate da fonti normative diverse [27]. La domanda di protezione internazionale è, come detto, una domanda autodeterminata unica e indistinta, finalizzata ad ottenere una delle due forme di tutela – *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria – e ciò significa che la qualificazione giuridica della tutela non è rigidamente legata al *petitum* ma è rimessa all'autorità giudiziaria sulla base dei fatti allegati. Ne deriva che lo straniero:

1. può non indicare una forma specifica di protezione, limitando l'istanza alla protezione internazionale nel suo complesso, poiché spetta al giudice individuare quella più idonea;

2. quand'anche chieda il riconoscimento esclusivamente dello *status* di rifugiato, il giudice, ricorrendo invece i presupposti della protezione sussidiaria, può decidere accordando quest'ultima.

Orbene, alla sostanziale unicità della vicenda storica e fermo restando il rispetto della parte dell'onere di allegazione dei fatti costitutivi della domanda, è l'autorità giudiziaria a dover qualificare giurisdizionalmente la domanda stessa sulla base di quei medesimi fatti

---

27. I. Pagni, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, in *Questionegiustizia.it*, (https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-giurisdizionale-in-materia-di-protezione-internazionale-tra-regole-del-processo-ed-effettivita-del-diritto-alla-protezione). V. però F.G. del Rosso, *Protezione internazionale ed umanitaria*, cit., § 3, ad avviso del quale quando il giudice ravvisa l'insussistenza dei presupposti per concedere la protezione maggiore non può limitarsi a rigettare la domanda dovendo invece riconoscere altra distinta forma di protezione – nella specie quella umanitaria detta oggi speciale – la quale in virtù dei diversi presupposti che invece potrebbero ricorrere, merita un'attenta valutazione (Cass. civ., sez. I, 10.6.2020, n. 11170, in *Foroplus*, e in *Diritto & Giustizia*; Cass. civ., sez. I, 16.4.2020, n. 7862, in *Foroplus*, secondo le quali «il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno per ragioni umanitarie deve essere frutto di valutazione autonoma, non potendo conseguire automaticamente dal rigetto delle altre domande di protezione internazionale, essendo necessario che l'accertamento da svolgersi sia fondato su uno scrutinio avente ad oggetto l'esistenza delle condizioni di vulnerabilità che ne integrano i requisiti». Nello stesso senso, Cass. civ., sez. I, 21.4. 2020, n. 8020, in *Foroplus*, in *dejure.it*, e in *Diritto & Giustizia*, 22 aprile 2020; Cass. civ., sez. I, 18.4.2019, n. 10922, cit.; Cass. civ., sez. I, 12.11.2018, n. 28990, in *dejure.it*, e in *Diritto & Giustizia*, 13 novembre 2018, con nota di A. Magagnoli, *Protezione internazionale e valutazione della situazione di un Paese*). Ed infatti, le differenti forme di protezione si accomunerebbero per l'unica *causa petendi* che, normalmente e per operare una semplificazione ha ad oggetto «una persona che è fuggita dal proprio Stato d'origine e che si è integrata in Italia». Vengono in rilievo i presupposti per riconosce al richiedente le varie forme di tutela, vale a dire: per lo *status* di rifugiato, le persecuzioni subite per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale o opinione politica, ai sensi dell'art. 2, lett. e), d.lgs. n. 251/2007 (Cass. civ., sez. I, 18.3.2020, n. 7438, in *Foroplus*, secondo cui lo *status* di rifugiato ricomprende «anche i timori di persecuzione collegati all'orientamento sessuale»); per la protezione sussidiaria, il rischio effettivo per il soggetto di subire un grave danno ai sensi dall'art. 14 d.lgs. n. 251/2007 (sull'interpretazione della direttiva 2004/83/CE del Consiglio recante le norme sull'attribuzione, ai cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, cfr. Corte giust., sez. IV, 30.1.2014, causa C-285/12, in *Foroplus*; v. altresì, Corte giust., sez. Grande, 17.2.2009, causa C-465/07, in *Foroplus*, ad avviso della quale «Nei casi di violenza indiscriminata nel Paese di origine causata da un conflitto armato, colui che richiede la protezione sussidiaria in uno Stato membro non deve provare di essere minacciato personalmente proprio a causa dell'eccezionalità della situazione che di per sé fa supporre l'esistenza di un rischio effettivo iper l'individuo di subire minacce gravi e individuali, nel caso di rientro nello Stato di origine, proprio a causa dell'elevato livello di violenza; le disposizioni della direttiva riguardanti la protezione sussidiaria, con l'attenuazione dell'onere della prova in caso di violenza indiscriminata, si applicano anche alle istanze relative a fatti che si sono verificati prima del recepimento della direttiva sul piano interno; spetta al giudice nazionale interpretare il diritto interno in modo conforme alle disposizioni comunitarie»); per la protezione umanitaria – oggi speciale – i seri motivi, di carattere umanitario o risultanti dal rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, ai sensi dell'art. 5, co. 6, d.lgs. n. 286/1998 (Trib. Napoli, 25.6.2020, in *Questionegiustizia.it*, (www.questionegiustizia.it), con nota di M. Flamini, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 nel Paese d'origine integra uno dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria?*, che hanno individuato nell'emergenza sanitaria da Covid-19 nel Paese d'origine e nell'incapacità di quest'ultimo di adottare le misure idonee a salvaguardare il diritto alla salute dei propri cittadini il presupposto per il riconoscimento della protezione umanitaria).

allegati, in virtù dell'applicazione del principio *iura novit curia*, e della funzione di quel diritto fondamentale a garantire la dignità dell'essere umano e l'esercizio effettivo delle libertà democratiche stabilite dalla Costituzione[28]. Vi è più che a differenza di quello civile, nel processo per il riconoscimento della protezione internazionale la regola dell'onere della prova *ex* art. 2697 c.c. trova un contemperamento con il principio *in dubio pro actore*, o dell'onere della prova attenuato, in quanto non è possibile richiedere a chi fugge dal proprio Paese d'origine, una prova rigorosa dei fatti costitutivi del proprio diritto. Motivo per il quale nella circostanza in cui i fatti non siano stati tutti perfettamente dimostrati si dovrebbe comunque procedere a favore del richiedente, se il suo racconto sia ritenuto attendibile nel suo insieme[29].

A quanto detto farebbe eccezione la domanda di protezione speciale essendo, questa, una forma di protezione "complementare" o "residuale" di diritto interno che pertanto, non è automaticamente inclusa nell'istanza di protezione internazionale, e deve essere esplicitamente richiesta dallo straniero o riconosciuta d'ufficio per espressa previsione normativa – ai sensi degli artt. 32, co. 3 e 35 d.lgs. 25/2008 – e non in quanto domanda autodeterminata[30]. Il giudice, infatti, che non è vincolato al contenuto della decisione della

28. Opinione prevalente in dottrina ritiene che ai sensi dell'art 164 c.p.c. per la validità dell'atto introduttivo, debbano necessariamente essere indicati i fatti «costituenti le ragioni della domanda» non solo per i diritti eterodeterminati, ma anche per i diritti autodeterminati, avendo l'atto introduttivo la funzione di identificare l'oggetto del giudizio ma anche di fungere da atto preparatorio della successiva trattazione ed istruzione della causa, motivo per cui indicare i fatti costitutivi è necessario al convenuto per difendersi adeguatamente e al giudice per conoscere la causa: cfr. G. Balena, *Istituzioni di diritto processuale civile*, 2024, Bari, Cacucci, vol. I, p. 82 ss.

29. I. Pagni, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione,* cit., p. 14; F.G. del Rosso, *Protezione internazionale ed umanitaria*, cit., § 4; V. Gaeta, *A che serve studiare la protezione internazionale?*, in *Foro it.*, 2016, V, p. 395; A. Proto Pisani, *In tema di protezione internazionale dello straniero*, in *Foro it.*, 2010, I, p. 3043, spec. p. 3044, il quale evidenzia come la situazione particolare dello straniero in casi simili esclude quasi sempre *a priori* che lo stesso possa fornire tramite documenti o testimoni la prova diretta dei fatti costitutivi del diritto.

30. La protezione internazionale, infatti, è prevista sia dal diritto internazionale, ossia dalla Direttiva 2011/95/UE (cd. "Direttiva Qualifiche"), che all'art. 2, lett. a), chiarisce che con la «domanda di protezione internazionale» si intende «lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria», sia dal diritto interno dal d.lgs. 19.11.2007, n. 251, che all'art. 2, co. 1, lett. a) definisce la protezione internazionale, come lo *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria. Di contro, la protezione speciale è contemplata solo a livello di diritto interno e da una normativa diversa, il d.lgs. 25.7.1998 n. 286, art. 19, co. 1.1, e quindi non rientra nella nozione giuridica di "protezione internazionale", come tutela interna fondata sul rispetto dell'art. 3 CEDU (divieto di trattamenti inumani o degradanti), sul rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU), e su altri motivi costituzionali o internazionali non coperti dalla protezione internazionale, dava completa attuazione all'art. 10, 3° co. Cost. In argomento, v. W. Chiaromonte, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il "decreto Salvini"*, cit., p. 328 ss.; A.D. De Santis, *Il processo per il riconoscimento della protezione speciale*, in *Diritto processuale dell'immigrazione*, Torino, 2019, p. 33 ss.; Id., *L'eliminazione dell'udienza (e dell'audizione) nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, in *Questionegiustizia.it*, 2018; Id., *Le novità in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Un'analisi critica*, in *Riv. dir. proc*., 2017, p. 1218; anche, G. Ammassari, *La funzione dell'udienza nel procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale*, in *Giusto proc. civ.*, fasc. 3/2021. In giurisprudenza, v. Cass. sez. II, ord., 24.2.2021, n. 5022, in *Foroplus*; Cass. civ., sez. I, 31.3.2020, n. 7622, cit., secondo cui è erroneo il presupposto in base al quale «a fondamento del riconoscimento della protezione umanitaria, potrebbero essere dedotte le medesime circostanze fatte valere a sostegno del riconoscimento delle due misure maggiori, giacché, al contrario, la natura residuale ed atipica della protezione umanitaria se da un lato implica che il suo riconoscimento debba essere frutto di valutazione autonoma, caso per caso, e che il suo rigetto non possa conseguire automaticamente al rigetto delle altre forme tipiche di protezione, dall'altro comporta che chi invochi tale forma di tutela debba allegare in giudizio fatti ulteriori e diversi da quelli posti a fondamento delle altre due domande di protezione c.d. maggiore: con l'ulteriore conseguenza che, nel caso in esame, è del tutto incomprensibile quali sarebbero le specifiche ragioni, individuali, di vulnerabilità del soggetto», dello stesso avviso Cass. civ., sez. I, ord. 7.8.2019, n. 21123, in *Foroplus*, e in *dejure.it*.

Commissione né alle qualificazioni giuridiche individuate, può accordare una forma di protezione diversa da quella inizialmente richiesta in sede amministrativa, ossia quella speciale piuttosto che lo *status* di rifugiato. Allo stesso modo, anche il ricorrente può modificare la domanda originaria, non insistendo più sull'istanza di protezione internazionale, e chiedere al giudice di accertare il diritto alla protezione speciale. D'altronde, proprio gli stessi fatti costitutivi delle domande sono diversi[31].

4.2 La disciplina del ritiro (o rinuncia) della domanda di protezione internazionale nelle sedi amministrativa e giudiziale

Nell'ambito del diritto processuale dell'immigrazione, è disciplinata la procedura del ritiro o della rinuncia alla domanda in sede amministrativa dinnanzi alle Commissioni territoriali dagli artt. 23 e 23-*bis*, in attuazione degli artt. 27 e 28 della Direttiva 2013/32/UE (cd. Direttiva Procedure)[32]. L'art. 23 si occupa del ritiro esplicito della domanda che deve essere formalizzato prima dell'audizione presso la competente Commissione territoriale, per iscritto e comunicato alla Commissione stessa che dichiara l'estinzione del procedimento.

Il successivo art. 23-*bis*, di recente introdotto dal d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, conv. con mod. dalla l. 9 dicembre 2024, n. 187 – che ha modificato e completato la disciplina previgente in merito all'allontanamento ingiustificato – si occupa delle ipotesi in presenza delle quali la domanda di protezione internazionale deve intendersi implicitamente ritirata. Stabilisce, infatti, che qualora il richiedente si allontani senza giustificato motivo dalla struttura di accoglienza prima dell'audizione personale disposta ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n. 25/2008 dalla Commissione territoriale nell'ambito del relativo procedimento, o comunque non si presenti dinanzi alla Commissione alla data fissata per il colloquio, la domanda si intende ritirata (co. 1). In tali casi, la Commissione esamina comunque la domanda nel merito e la rigetta se infondata ovvero sospende il giudizio qualora la domanda difetti degli elementi necessari per la valutazione. Successivamente alla sospensione, il procedimento può essere riaperto una sola volta su istanza della parte e comunque non oltre nove mesi, altrimenti si estingue. È inoltre possibile ripresentare domanda anche dopo l'estinzione o il rigetto, fermo restando che sarà sottoposta ad un esame preliminare ai sensi dell'art. 29, comma 1-*bis*, in cui valutare «i motivi addotti a sostegno dell'ammissibilità della domanda, comprese le ragioni dell'allontanamento o della mancata presentazione al colloquio». Al co. 4 dell'art. 23-*bis*, è pure previsto che nelle procedure accelerate *ex* art. 28-*bis* d.lgs. 25/2008, commi 2 e 2-*bis*, avviate da un richiedente proveniente da un Paese "sicuro", il verificarsi delle ipotesi di ritiro implicito della domanda «determina il mancato assolvimento, da parte del richiedente, dell'onere di dimostrare la sussistenza di gravi motivi per ritenere il Paese non sicuro in relazione alla sua situazione particolare».

Come anticipato all'inizio del paragrafo, però, nel procedimento giurisdizionale *ex* art. 35-*bis* d.lgs. 25/2008 non è tecnicamente prevista una "rinuncia alla domanda" al pari del procedimento amministrativo. In analogia con le norme che regolano il processo civile, il

31. I. Pagni, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione,* cit., 12, secondo la quale «solo con qualche forzatura, nella logica della massima estensione della tutela del richiedente, e riconducendo perciò i due *status* e la protezione umanitaria» che in effetti non individua uno *status* «al più generale diritto d'asilo dell'art. 10 Cost. (di cui i tre profili costituiscono una *species*), è possibile ragionare di una domanda, quella di protezione internazionale, autodeterminata».

32. Con riguardo alle domande reiterate, cfr. M. Gattuso, *Bis in idem*: *le domande reiterate dopo gli interventi legislativi del 2023*, in *Questionegiustizia* (https://www.questionegiustizia.it/articolo/domande-reiterate).

richiedente potrebbe rinunciare agli atti, ossia al ricorso *ex* art. 35-*bis*, che ai sensi degli artt. 306 ss. c.p.c. se accettato dall'Amministrazione resistente, determinerebbe l'estinzione del procedimento in parola rendendo al contempo definitiva la decisione di diniego assunta dalla Commissione territoriale. Si aprirebbe pertanto la possibilità di reiterare la domanda in sede amministrativa con le dovute restrizioni individuate dall'art. 29, dovendo il richiedente addurre nuovi elementi o nuove prove, in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine.

Ciò detto, nei casi delle pronunce in commento, il richiedente non ha posto in essere una rinuncia agli atti, ma alla sola domanda di protezione internazionale affinché il giudice potesse esaminare ed eventualmente riconoscere la protezione speciale. Si tratta di una scelta insolita dal punto di vista del diritto positivo in quanto quello disciplinato dall'art. 35-*bis* è un procedimento contro il diniego della domanda di protezione internazionale decisa dalla Commissione territoriale, che, sebbene abbia comunque ad oggetto l'accertamento del diritto soggettivo alla protezione internazionale, ha natura *lato sensu* impugnatoria, essendo originato da quella pronuncia di rigetto. In questo procedimento il giudice nell'esaminare la decisione negativa della Commissione, «anche per mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3», valuta *in primis* i requisiti per poter accordare la protezione internazionale, nelle sue forme di *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria, indipendentemente dalla richiesta esplicita del ricorrente o dalla qualificazione giuridica della fattispecie, trattandosi, appunto, di una domanda autodeterminata[33]. Allo stesso tempo valuta la possibilità di riconoscere la protezione speciale in via residuale e subordinata, qualora emergano dagli atti elementi che la giustificano ai sensi dell'art. 19, comma 1.1 del TU imm. d.lgs. 286/1998, anche a prescindere da una domanda espressa (art. 35, co. 1 d.lgs. n. 25/2008, su richiamato).

Ebbene, nel giudizio *ex* art. 35-*bis*, il richiedente potrebbe altresì decidere di non insistere su una forma di protezione già rigettata dalla Commissione territoriale. Ma in questo caso non si tratterebbe di una rinuncia formale alla domanda di protezione internazionale – così come ammessa in fase amministrativa –, ma di una scelta processuale di cui il ricorrente dichiara di volersi avvalere nel suo atto introduttivo o in un momento successivo perché, ritenendo evidentemente più attuali le condizioni persecutorie o di grave danno prospettate, chiede al giudice di valutare solo la forma residuale della protezione speciale ai sensi dell'art. 19, co. 1.1, d.lgs. 286/1998. Le due domande, seppure formalmente distinte in quanto la protezione speciale è autonoma sul piano sostanziale, sono legate allo stesso procedimento amministrativo e alla stessa decisione che, se di diniego, è adottata contestualmente nel medesimo provvedimento. Con il ricorso di cui all'art. 35-*bis* si impugna il provvedimento per intero, che nega la protezione internazionale e al contempo potrebbe

33. Cass. SU, ord. 9.9.2009, n. 19393, in *Foroplus*, ha affermato che «Il giudizio ha ad oggetto non la legittimità dell'atto amministrativo, ma l'accertamento del diritto alla protezione». Si segnala però che ai sensi dell'art. 19-*ter* d.lgs. n.150/2011 le controversie di cui all'art. 3, co. 1, lett. d) e d-*bis*), d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, conv. con mod. dalla l. 13 aprile 2017, n. 46, ossia quelle riguardanti il rilascio di permessi di soggiorno per i casi speciali, «sono regolate dal rito semplificato di cognizione». Le due norme, l'art. 35-*bis*, co. 1 d.lgs. 25/2008, e l'art. 19-*ter*, co. 1 d.lgs. 150/2011, «sembrano assoggettare a riti diversi (…) lo stesso tipo di cause», motivo per cui è stato ipotizzato debbano essere trattate con il rito camerale richiamato dall'art. 35-*bis* le controversie sulla impugnativa dei provvedimenti della Commissione territoriale riguardanti il rigetto della domanda di protezione internazionale e il mancato riconoscimento di quella speciale; e al rito semplificato le controversie relative al «rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale», indipendentemente dalla proposizione della domanda di protezione internazionale emesso dal questore a seguito della trasmissione degli atti dalla Commissione territoriale (in argomento, A.D. De Santis, *Il processo per il riconoscimento della protezione speciale*, cit., p. 39 ss.).

aver negato anche la protezione speciale. Così operando, si fa riferimento alla protezione internazionale come *nomen iuris* per qualificare il tipo di procedimento, ma di fatto si contestano entrambi i dinieghi. Epperò formalmente l'oggetto del ricorso *ex* art. 35-*bis* rimane la protezione internazionale, laddove quella speciale non rappresenta un oggetto autonomo ma viene valutata e dalla Commissione e dal collegio giudicante, in subordine. Le due domande (internazionale e speciale) sono distinte sul piano sostanziale, ma non danno luogo a due procedimenti separati, poiché quella speciale è "assorbita" nel procedimento sulla protezione internazionale.

Quindi, sebbene il giudice possa accertare anche il diritto alla protezione speciale, come effetto eventuale del rigetto della protezione internazionale, anche qualora non faccia parte della domanda principale, non è possibile convertire il ricorso *ex* art. 35-*bis* in uno avente ad oggetto la valutazione della sola protezione speciale, in quanto come detto, essa può essere esaminata nell'ambito di quel procedimento unitariamente considerato in via eventuale qualora non sussistano i presupposti delle protezioni maggiori (oppure direttamente con ricorso *ex* art. 19-*ter* d.lgs. 150/2011). Il collegio, pertanto, dovrebbe rigettare la domanda di protezione internazionale e accogliere, se del caso, quella di protezione speciale, ma non decidere direttamente ed esclusivamente quest'ultima. Oppure, posto che non è vincolato all'ordine delle domande proposto dal ricorrente, potrebbe decidere secondo la logica della maggiore tutela accogliendo la domanda di protezione speciale se non ravvisa i requisiti per la protezione internazionale[34]. In effetti, in un passaggio motivazionale del decreto del Tribunale di Roma, si precisa che «nella vicenda in esame non emergono elementi che possano *ictu oculi* condurre con immediatezza alla concessione di una delle protezioni maggiori»[35].

Il tentativo di "invertire" l'ordine delle domande, o di rinunciare ad una di esse, si traduce in una scelta processuale del difensore, che intende rafforzare la credibilità del ricorrente, evitando di "insistere" su motivazioni non più attuali o non sufficientemente provate, poiché quella della protezione speciale, appare come la scelta più realistica per ottenere tutela, e che in ogni caso deve essere ampiamente motivata e documentata (es. contratto di lavoro, certificazioni mediche, legami familiari in Italia).

Ebbene, ad avviso del Tribunale di Roma, e sempre nell'ottica di garantire una maggiore protezione allo straniero soggiornante in Italia, la domanda avente ad oggetto la protezione internazionale non si sottrae «totalmente all'applicazione del principio dispositivo che governa il procedimento civile, salvo che ragioni evidenti non consentano, *ictu oculi*, di esaminare con esito favorevole i presupposti delle protezioni maggiori»[36], nonché ai principi generali del processo civile estrinsecati negli artt. 100 e 88 c.p.c., là dove l'interesse ad agire si rinviene «nel "bene della vita" al quale il ricorrente concretamente aspira» ossia il *petitum* e non la *causa petendi*, e quindi nella richiesta di un'adeguata forma di tutela dal Paese ospitante. Pertanto, fermo restando l'onere del ricorrente di indicare i fatti costitutivi del diritto azionato, nel senso innanzi spiegato, se la domanda di protezione maggiore non è

34. Cass. civ., sez. II, 24 febbraio 2021, n. 5021, in *Foroplus*, secondo cui «il giudice è libero di stabilire l'ordine logico con cui affrontare le diverse questioni sottoposte alla sua cognizione, allo scopo di evitare accertamenti che risulterebbero superflui ai fini della decisione».

35. Trib. Roma, sez. XVIII, speciale immigrazione, decr. (Camera di Consiglio del 8.3.2024), cit., in motivazione.

36. Trib. Roma, sez. XVIII, speciale immigrazione, decr. (Camera di Consiglio del 8.3.2024), cit., in motivazione; dello stesso avviso, cfr. Cass. civ., sez. VI, 29.10.2018, n. 27336, in *Foroplus*; Cass. civ., sez. VI, 28.9.2015, n. 19197, in *Foroplus*, secondo cui «la domanda diretta ad ottenere il riconoscimento della protezione internazionale non si sottrae all'applicazione del principio dispositivo, sicché il ricorrente ha l'onere di indicare i fatti costitutivi del diritto azionato, pena l'impossibilità per il giudice di introdurli d'ufficio nel giudizio».

meritevole di accoglimento poiché non ne sono stati riscontrati i presupposti, va esaminata, e se del caso accolta, quella di protezione umanitaria, o speciale, che valorizza il percorso di integrazione dello straniero in Italia. Come lo stesso Tribunale di Roma evidenzia, questa forma di tutela che «corrisponde all'interesse concreto, effettivo ed attuale del richiedente al momento della decisione» è attribuita in misura maggiore rispetto allo *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, e va incontro a quelle esigenze di tutela della vita privata che fanno capo all'art. 8 CEDU e che sono frustrate dalla durata semestrale del permesso di soggiorno che il richiedente asilo ottiene in pendenza di giudizio. Tra queste, si ricordano la possibilità di stipulare contratti di locazione di maggiore durata, contratti di lavoro più dignitosi e di viaggiare nel proprio Paese di origine anche per mantenere vivi i legami con i familiari rimasti in loco.

Dunque, l'istanza del richiedente formulata consapevolmente in udienza – dopo essere stato informato in modo compiuto del contesto processuale, delle alternative e delle conseguenze delle proprie scelte – rivolta ad invertire l'ordine di esame delle domande, o a rinunciare a quella di protezione maggiore, in luogo di quella speciale, è di fatto accolta. In tal modo si evita di percorrere un lungo, e talvolta inutile, *iter* processuale che comporta in via preliminare l'esame della domanda di protezione internazionale, ma che verosimilmente giungerebbe allo stesso epilogo.

Non è un caso che lo stesso legislatore all'art. 7-*quinquies*, d.l. n. 20/2023 conv. con mod. nella l. n. 50/2023, ha pure previsto, sebbene in via temporanea, una procedura decisoria semplificata che disciplina proprio questo *iter* per i ricorsi *ex* art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008, presentati entro il 31 dicembre 2021, e pendenti al 6 maggio 2023, secondo la quale il difensore, munito di procura speciale (co. 2), può, fino al momento in cui il giudice ha rimesso la decisione al collegio, depositare istanza per esaminare in via principale, la domanda di protezione speciale; in via subordinata, la domanda di protezione internazionale (co. 1). La *ratio* consiste nell'esigenza di accelerare la decisione dei predetti ricorsi, optando per la rinuncia della domanda di protezione maggiore a favore del riconoscimento in via principale di un permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 32 co. 3, d.lgs. n. 25/2008 e dell'art. 19, co.1.1 TU, la cui decisione ha tempistiche più brevi. L'istanza infatti, «corredata di tutta la documentazione ritenuta idonea a dimostrare la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda di riconoscimento della protezione speciale ed è immediatamente comunicata, a cura della cancelleria, alla Commissione territoriale che ha adottato l'atto impugnato e al pubblico ministero, che entro quindici giorni dalla comunicazione hanno facoltà di depositare sintetiche controdeduzioni; il giudice designato, in composizione monocratica esamina in via preliminare la domanda di protezione speciale, e quando ne ricorrono i presupposti, la accoglie allo stato degli atti con decreto non reclamabile». Lo scopo, dunque, è il medesimo: assicurare tutela allo straniero che nonostante il consistente lasso di tempo dall'arrivo in Italia e dall'avvio del procedimento, si trovi stato ancora sfornito di documenti, con grave pregiudizio per sé e i familiari[37].

37. A. Sciurba, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi*, cit., p. 145 ss. Diverso, invece, il potere di ritiro implicito della domanda di recente introdotto all'art. 23-*bis* d.lgs. n. 25/2008 dal d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, conv. con mod. dalla l. 9 dicembre 2024, n. 187 – che ha modificato e completato la disciplina previgente in merito all'allontanamento ingiustificato – sulle ipotesi in presenza delle quali la domanda di protezione internazionale deve intendersi implicitamente ritirata. La norma stabilisce, infatti, che qualora il richiedente si allontani senza giustificato motivo dalla struttura di accoglienza prima dell'audizione personale disposta ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n. 25/2008 dalla Commissione territoriale nell'ambito del relativo procedimento, o comunque non si presenti dinanzi alla Commissione alla

In conclusione, le soluzioni accolte dai tribunali di merito sono da salutare con favore poiché espressione di un *favor* nei confronti del richiedente straniero e della funzione del processo in materia di protezione internazionale di «garantire il valore primario della giustizia della decisione»[38].

data fissata per il colloquio, la domanda si intende ritirata (co. 1). In tali casi la Commissione esamina comunque la domanda nel merito e la rigetta se infondata ovvero sospende il giudizio qualora la domanda difetti degli elementi necessari per la valutazione. Successivamente alla sospensione, il procedimento può essere riaperto una sola volta su istanza della parte e comunque non oltre nove mesi, altrimenti si estingue. È inoltre possibile ripresentare domanda anche dopo l'estinzione o il rigetto, fermo restando che sarà sottoposta ad un esame preliminare in cui valutare «i motivi addotti a sostegno dell'ammissibilità della domanda, comprese le ragioni dell'allontanamento o della mancata presentazione al colloquio». Al co. 4 dell'art. 23-*bis*, è pure previsto che nelle procedure accelerate *ex* art. 28-*bis* d.lgs. 25/2008, commi 2 e 2-*bis*, avviate da un richiedente proveniente da un Paese "sicuro", il verificarsi delle ipotesi di ritiro implicito della domanda «determina il mancato assolvimento, da parte del richiedente, dell'onere di dimostrare la sussistenza di gravi motivi per ritenere il Paese non sicuro in relazione alla sua situazione particolare». Ebbene la procedura appena descritta non ha granché in comune con l'esercizio volontario e consapevole del potere di rinuncia della domanda di protezione internazionale a favore dell'altra di protezione speciale.

38. F.G. del Rosso, *Protezione internazionale ed umanitaria*, cit., § 3.