

N.R.G. 17340/2024



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI VENEZIA**

**Sezione specializzata in materia di immigrazione,
protezione internazionale e libera circolazione
dei cittadini dell'Unione Europea**

Il Tribunale, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

[REDACTED]

Presidente rel.

[REDACTED]

Giudice

[REDACTED]

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I grado iscritta al n. **17340 del ruolo generale dell'anno 2024**
promossa con ricorso ai sensi dell'art. 19-ter del D. Lgs. n. 150/2011 depositato in data
08.09.2024 da:

[REDACTED] con
l'avv. FABIO LOSCERBO;

- *ricorrente* -

Contro

MINISTERO DELL'INTERNO – QUESTURA DI PADOVA,

- *resistente contumace* -

avente ad oggetto: impugnazione del diniego del permesso di soggiorno per protezione
speciale, trattenuta in decisione sulle seguenti

CONCLUSIONI DELLE PARTI

per il ricorrente: Annullare e/o disapplicare, previa concessione della sospensiva *inaudita*

altera parte con disposizione espressa dell'obbligo in capo alla Questura di consegnare la ricevuta del titolo di soggiorno ripristinando la legalità del ricorrente sul territorio nazionale il provvedimento amministrativo avente n. prot. [REDACTED] a firma "IL QUESTORE" notificato in data 21/08/2024 dalla Questura di PADOVA, avente contenuto di rigetto alla domanda di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 19 d.lgs. 286/98 e, per l'effetto, accertare e dichiarare il diritto del ricorrente ad ottenere il permesso di soggiorno di cui all'art. 19 comma d.lgs. 286/98 per protezione speciale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

[REDACTED] impugna il provvedimento [REDACTED] del 08.05.2024 della Questura di Padova, notificato il 21.08.2024, che ha rigettato la sua istanza di rilascio del permesso di soggiorno per "Protezione Speciale art. 19 c. 1.2 TUI", presentata il 22.02.2023, come si evince dall'allegato 2 al ricorso introduttivo, documento il quale consente di affermare che il richiamo a una diversa data di presentazione dell'istanza enucleato nel provvedimento impugnato è il frutto di un mero refuso.

Il provvedimento di diniego è stato espresso sulla base di un parere negativo reso in data 02.05.2024 dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Padova, parere alla cui stregua *"il richiedente non ha dimostrato una sufficiente continuità occupazionale sul territorio italiano. Considerata, dunque, la situazione personale del richiedente sul nostro territorio, si deve concludere che, nel caso di specie, non sussistono fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata così come sancito al comma 1.1, terzo e quarto periodo, dell'art. 19 del D.Lgs. 256/1998 e ss.mm.ii."* (cfr. pag. 1 provvedimento di diniego del Questore).

Il ricorrente, con ricorso tempestivo depositato in data 08.09.2024, contesta, in primo luogo, la mancata considerazione della tutela dell'unità familiare dello stesso, rappresentando che [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] (cfr. pagg. 6 e ss. del ricorso), per poi evidenziare che “il richiedente ha sottoscritto l'Accordo di Integrazione impegnandosi a *“acquisire una conoscenza della lingua italiana parlata...acquisire una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica...assolvere gli obblighi fiscali e contributivi”*, potendosi – pertanto – ritenere assolto l'impegno ivi assunto” (cfr. pag. 8 *ibidem*).

A sostegno della sua posizione il ricorrente ha allegato sia al ricorso che nel corso del giudizio documentazione lavorativa.

Con decreto del 26.09.2024 il Tribunale ha accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, ritenuto che *“gli elementi offerti in comunicazione siano tali da comprovare il positivo avvio di un percorso di integrazione del ricorrente sul territorio italiano e, quindi, sufficienti per disporre la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento avverso”*.

Il Ministero dell'Interno non si è costituito in giudizio, nonostante gli atti introduttivi del giudizio siano stati allo stesso correttamente notificati. Ne va pertanto dichiarata la contumacia.

L'udienza fissata per la comparizione delle parti si è svolta in modalità cartolare in data 27.01.2026; in vista di tale udienza, il ricorrente ha prodotto plurime note scritte.

La causa, quindi, è stata portata all'attenzione del Collegio.

*

2. Il ricorrente svolge anzitutto la domanda di annullamento del provvedimento impugnato. La domanda va rigettata. Il giudizio di impugnazione del provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per protezione speciale non è infatti un giudizio di legittimità sull'atto amministrativo, ma è un giudizio di accertamento del diritto del ricorrente al rilascio di detto titolo di soggiorno. Inoltre, ai sensi dell'art. 4, all. E, l. 2248/1865 il giudice ordinario non ha il potere di annullare il provvedimento amministrativo di cui debba conoscere al fine di pronunciare sul diritto oggetto di giudizio.

*

3. Il ricorrente ha come detto presentato domanda di rilascio del permesso di soggiorno per “Protezione Speciale” in data 22.02.2023.

A quella data, era in vigore il d.l. 130/2020, che ha introdotto la cd. protezione speciale con la modifica degli artt. 5 e 19 d.lgs. 286/1998.

In materia, è intervenuta una successiva modifica per effetto del c.d. decreto Cutro, ma, in forza delle disposizioni di carattere intertemporale (art. 15 d.l. 130/2020; art. 7, co. 2, d.l. 20/2023), deve ritenersi applicabile al caso di specie la disciplina della c.d. protezione speciale contenuta nell’art. 19, co. 1.1, d.lgs. 286/1998, nella versione derivante dalle modifiche introdotte dal d.l. 130/2020.

Tale disciplina può essere compresa se la si riconnette al precedente panorama normativo.

Fino al 5.10.2018 (data di entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, c.d. “Decreto Sicurezza”), l’ordinamento italiano contemplava la figura del permesso di soggiorno per motivi umanitari, disciplinato dal combinato disposto dell’art. 32, co.3 d.lgs. n. 25/2008 e dell’art. 5 co. 6 d.lgs. n. 286/1998.

L’art. 32 co. 3 d.lgs. n. 25/2008 prevedeva che la Commissione Territoriale, nei casi in cui decidesse di non accogliere la domanda di protezione internazionale ma ritenesse comunque sussistenti «*gravi motivi di carattere umanitario*», fosse tenuta a trasmettere gli atti al Questore per l’eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell’art. 5 co. 6 d.lgs. n. 285/1998.

La norma da ultimo richiamata disponeva, a sua volta, che il riconoscimento della protezione umanitaria fosse subordinato all’esistenza di «*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*», ossia – secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza – una particolare situazione di vulnerabilità che, pur non potendo legittimare la concessione dello status di rifugiato o della protezione comunitaria, comunque imponeva allo Stato il riconoscimento di una particolare forma di protezione, alla luce delle disposizioni costituzionali e internazionali a cui era vincolato lo Stato italiano.

La protezione c.d. umanitaria costituiva, dunque, una misura connotata da caratteri di residualità, potendo essere accordata quando non vi fossero i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, e di atipicità, trattandosi di una fattispecie

costruita mediante il ricorso ad una clausola “aperta” e che l’operatore doveva riempire di contenuti in relazione alle peculiarità del singolo caso concreto.

In data 5.10.2018 è entrato in vigore il decreto-legge n. 113/2018 che, per quanto qui di rilievo, ha modificato l’art. 5 co. 6 del d.lgs. n. 286/1998 e ha tipizzato i permessi di soggiorno per motivi umanitari. Per effetto di tale provvedimento, il diritto alla protezione umanitaria, oltre che nelle ipotesi maggiori di status e protezione sussidiaria, poteva essere riconosciuto solo qualora ricorressero le ipotesi previste dall’art. 20 *bis* TUI (introdotto con il d.l. n. 113/2018) “permesso di soggiorno per calamità”, dall’art. 42 *bis* (introdotto con il d.l. n. 113/2018) “permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile” e dall’art. 19 comma 2 lettera d-*bis* (introdotta con il d.l. n. 113/2018) nel caso in cui lo straniero versasse in condizioni di salute derivanti da patologie “*di eccezionale gravità*”.

È qui che si giunge al decreto legge 21 ottobre 2020 n. 130, recante “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare”, convertito con modifiche nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, il quale, nel confermare la scelta della “tipizzazione” rispetto alla fattispecie di protezione complementare a catalogo aperto, ha modificato il testo dell’art. 5, co 6, del d.lgs. n. 286/1998, ripristinando il principio del rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali originariamente espresso e poi eliminato dal decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modifiche nella legge 1 dicembre 2018, n. 132.

La suddetta novella legislativa ha poi modificato l’art. 19 d.lgs. n. 286/1998 ampliando il novero di ipotesi in cui vige il divieto di espulsione del cittadino straniero.

In particolare, in aggiunta al disposto di cui al comma 1 dell’art. 19 cit. (secondo cui “in nessun caso può disporsi l’espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione”), il ridetto decreto legge n. 130/2020 ha esteso il divieto di espulsione nei casi in cui lo straniero rischi di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti; ha altresì previsto il divieto di espulsione dello straniero e correlativamente il diritto dello stesso ad ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per

protezione speciale anche laddove l'allontanamento dal territorio nazionale possa comportare la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona, salvo ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica.

Con specifico riferimento a tale ultimo profilo, la novella ha introdotto e delineato i parametri di radicamento sulla scorta dei quali deve essere valutato in concreto l'interesse alla tutela della vita privata e familiare:

- a) il primo è familiare, espresso in relazione ai vincoli eventualmente esistenti in Italia, che debbono essere effettivi ed esprimersi in una relazione intensa e concreta che accompagni il rapporto di coniugio o il legame di parentela, anche se la legge non ha preteso un rapporto di necessaria convivenza;
- b) il secondo è sociale e si traduce nella necessità dell'accertamento di un effettivo inserimento del richiedente nel tessuto socio-economico del territorio italiano;
- c) il terzo parametro si riconnette alla durata del soggiorno del richiedente asilo sul territorio nazionale ed esprime un elemento di valenza presuntiva (circa lo sradicamento dal contesto di provenienza), che va apprezzato avuto riguardo al campo delle relazioni familiari, affettive, sociali e, soprattutto, lavorative, nonché, più genericamente, economiche, che contraddistinguono la sfera privata di una persona sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Nell'ambito di siffatta articolata disciplina, si innervano poi gli orientamenti esegetici espressi dalla Corte di cassazione, la quale ha a più riprese ricordato all'interprete che la valutazione circa l'esigenza di tutela della vita privata e familiare del ricorrente non va operata sulla base di un giudizio di comparazione con la condizione di vita in cui egli verserebbe se tornasse nel Paese di origine, dovendosi tenere conto esclusivamente dei parametri contenuti nell'art. 19, co. 1.1, d.lgs. 286/1998; inoltre, il giudizio di integrazione volto alla tutela della vita privata e familiare va condotta in modo complessivo ed unitario, considerando complessivamente gli elementi addotti dall'interessato, che non debbono essere soppesati singolarmente, in modo quindi atomistico, ma valutati globalmente nella loro reciproca interazione (Cass., sez. I, 31.3.2023, n. 9080).

Individuate le norme e i principi di riferimento, può osservarsi che il ricorrente, in relazione alla sua attuale condizione di vita in Italia, ha raggiunto un livello di integrazione lavorativa

incompatibile con il respingimento verso il Paese di origine.

Egli, infatti, pur essendo giunto in Italia solo nel settembre del 2022 (come indicato nel provvedimento avversato) risulta occupato a tempo indeterminato già dal settembre 2023,

[redacted] con qualifica di operaio [redacted]

Nel corso del giudizio sono state prodotte le relative buste paga e le certificazioni uniche, le quali attestano una retribuzione media mensile che si [redacted], complessivamente su [redacted] (si vedano in particolare gli allegati alle note depositate in data 29.04.2025 e con le ultime note cartolari del 21.01.2026), per un ammontare certamente idoneo a garantire un autonomo soddisfacimento delle esigenze personali.

Inoltre, il ricorrente ha dimostrato di aver nel tempo costruito un forte legame familiare con [redacted] che già da tempo risiede regolarmente in Italia, con il quale condivide l'abitazione [redacted] e la medesima sede lavorativa, essendo anch'egli impiegato presso [redacted]

Da ultimo, non emergendo dal provvedimento di diniego del Questore aspetti legati a precedenti penali o a condotte penalmente rilevanti tali da richiedere un ulteriore approfondimento, e anzi facendo il Questore riferimento a un unico fotosegnalamento correlato all'istanza esaminata, è da escludere che sussistano nel caso di specie prevalenti ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico che impongano l'allontanamento del ricorrente dal territorio dello Stato. Non vi sono, di conseguenza, ragioni per ritenere che l'espulsione costituirebbe una misura necessaria per la tutela di interessi generali in una società democratica (cfr. art. 8 CEDU).

Deve pertanto ritenersi che l'allontanamento del ricorrente dal territorio nazionale sarebbe in contrasto con il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, poiché interromperebbe il positivo percorso di integrazione sociale e lavorativa intrapreso con rimpatrio in un Paese [redacted] lo stesso non avrebbe alcuna garanzia di reperire un'attività lavorativa stabile e confacente ai bisogni personali.

Ne consegue che va accertato il diritto del ricorrente al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale.

*

4. Quanto alla regolamentazione delle spese, si ritiene che sussistano i motivi per la compensazione integrale delle spese di lite ex art. 92 c.p.c., come risultante a seguito della sentenza n. 77/2018 della Corte costituzionale, considerando che la protezione speciale è stata riconosciuta nel caso di specie in forza di circostanze fattuali sopravvenute rispetto al momento di proposizione dell'istanza amministrativa, come evidenziato dalla documentazione richiamata nel paragrafo precedente.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando nella causa n. 17340/2024 R.G. pro [REDACTED]
contro MINISTERO DELL'INTERNO, ogni altra diversa domanda ed eccezione respinta:

- 1) dichiara la contumacia dell'Amministrazione resistente;
- 2) accoglie il ricorso, e, per l'effetto, accerta il diritto del ricorrente alla concessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale;
- 3) compensa le spese di lite.

Si comunichi.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del 12/2/2026.

La Presidente

Il [REDACTED]