



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLOGNA**

*Sezione Specializzata in materia
di Immigrazione, Protezione Internazionale e Libera Circolazione dei Cittadini dell'UE*

* * *

il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

Presidente
Giudice
Giudice Relatore

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 8670/2025 promossa da:

con il patrocinio dell'avv. LOSCERBO FABIO

RICORRENTE

contro

MINISTERO DELL' INTERNO (C.F. 97149560589), con il patrocinio dell'avv. AVVOCATURA
DELLO STATO DI BOLOGNA
QUESTURA DI FERRARA (C.F.),

RESISTENTE

Conclusioni per il ricorrente: come da ricorso

Conclusioni per il resistente: come da memoria di costituzione (Cass. 409/2006)

SENTENZA

ex art. 281-sexies c.p.c.

Fatto e Diritto

1. Con ricorso tempestivamente proposto in data 26.6.25, ai sensi dell'art. 281-*undecies* c.p.c., il ricorrente ha chiesto al Tribunale, previa sospensiva, di accertare il suo diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per protezione speciale, negato con provvedimento del Questore della Provincia di Ferrara, notificatogli in data 24.6.25.

1.1. Il provvedimento reiettivo si fonda sul parere sfavorevole emesso dalla Commissione Territoriale di Bologna secondo cui l'istante non avrebbe fornito elementi sufficienti per comprovare la sussistenza delle condizioni di integrazione per una tutela ex art. 8 CEDU.

1.2. L'istante ha rappresentato come il diniego ledesse il suo diritto al rispetto della vita privata evidenziando il percorso integrativo intrapreso. Il ricorso è stato respinto per mancanza di elementi sufficienti a dimostrare l'esistenza di un rischio di essere:

- residente <<...stabilmente nel [redacted] presso l'abitazione situata in [redacted] comprovato dalla Carta d'Identità [redacted] rilasciata da [redacted] valida fino al [redacted]... iscritto all'anagrafe della popolazione residente, con documento valido e aggiornato, rilasciato in conformità alla normativa vigente... Il contesto abitativo in cui il ricorrente vive è congruo e conforme ai requisiti di legge, situato in un'area residenziale del Comune, ed è idoneo a garantire condizioni di dignità e stabilità. La disponibilità di una dimora stabile in Italia è elemento sintomatico del radicamento territoriale e della volontà di permanere nel rispetto delle regole. ...L'iscrizione anagrafica rappresenta inoltre un indice oggettivo dell'integrazione sociale, che si accompagna a un consolidato percorso lavorativo e alla regolare partecipazione alla vita civile. Non risulta alcuna precarietà abitativa o situazione di marginalità, ma al contrario, emerge un quadro di regolare e continuativa permanenza sul territorio nazionale, idoneo a sorreggere il riconoscimento di un diritto soggettivo alla tutela ai sensi della normativa nazionale e sovranazionale in materia di diritti fondamentali e non refoulement. ...Tali elementi, valutati nel loro insieme, dimostrano che l'allontanamento del ricorrente dal territorio italiano costituirebbe una misura sproporzionata e lesiva del suo diritto alla vita privata e familiare, così come tutelato dall'art. 8 della CEDU, anche in considerazione dell'inserimento abitativo ormai consolidato nel contesto locale. ...Si allega la carta d'identità; ALLEGATO 7...>>;

-<<...attualmente impiegato nel [redacted] con un contratto di lavoro a tempo [redacted], formalizzato in data 20 marzo 2023 [redacted] rapporto lavorativo e disciplinato [redacted] - Artigianato, e prevede un inquadramento al livello 1, con la qualifica di muratore in pietra e mattoni (codice ISTAT 6.1.2.1.0.0), a tempo pieno. ...Il rapporto di lavoro ha avuto inizio il [redacted] con un contratto a tempo determinato di sei mesi, successivamente trasformato a tempo indeterminato in data 2 [redacted] come risulta dalla comunicazione ordinaria trasmessa all'Agenzia Regionale per il Lavoro. Il datore di lavoro è regolarmente registrato all'INPS [redacted] e all'INAIL [redacted] ed è una realtà attiva nel comparto della realizzazione di coperture (cod. [redacted]). Tale situazione denota una chiara integrazione socio-lavorativa del ricorrente, la quale deve essere valorizzata ai fini del riconoscimento della protezione speciale, evidenziando la stabilità occupazionale, la regolarità contributiva e la funzionalità del contratto a tempo indeterminato come indici sostanziali del radicamento sul territorio nazionale. ...Si allegano modelli unilar; ALLEGATO 8 18) si allegano il modello [redacted] a cui risulta un reddito di [redacted] ALLEGATO 9 19) si allegano le buste paga; ALLEGATO 10...>>;

- di trovarsi <<...in Italia fin dal [redacted] in cui ha radicato la sede esclusiva dei propri affetti e relazioni sociali e lavorative, come riscontrato dalla documentazione prodotta in tema di integrazione lavorativa;>>

1.3. Il Ministero dell'Interno si è costituito per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

1.4. La causa è stata istruita mediante il deposito di documenti ed audizione del ricorrente avvenuta all'udienza del 23.3.25. In tale occasione quest'ultimo ha dichiarato <<...sono entrato in Italia..., sono venuto in particolare perché nel [redacted] mesi fa [redacted], qui in Italia. Ho un contratto di affitto e un contratto a tempo indeterminato. Non ho mai avuto problemi con la polizia. Ho fatto un corso per il muletto. Ho anche la patente della macchina...>>.

1.5. All'udienza del 23.3.26 parte ricorrente ha, quindi, precisato le conclusioni e discusso oralmente la causa ed il Giudice si è riservato di riferire al Collegio.

2. Oggetto del ricorso è il provvedimento del Questore di Ferrara con il quale è stato negato al ricorrente il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale.

3. La controversia è riconducibile all'art. 3, comma 1, lett. d) del D.L. 13/2017, convertito in legge, come modificato dal D.L. 113/2018 (controversia "in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25", come modificato dal D.L. 113/2018) e si procede con il rito di cui all'art. 281-decies c.p.c. e 19-ter D.lgs. 150/2011.

4. Va premesso che nel provvedimento impugnato la Questura ha negato il rilascio del titolo richiesto, richiamando il parere sfavorevole espresso dalla Commissione territoriale.

5. Il Collegio non condivide il giudizio espresso dalla Commissione Territoriale e quindi dalla Questura che ha richiamato il parere vincolante espresso nel provvedimento impugnato.

6. Quanto alla disciplina applicabile, occorre avere riguardo alla formulazione dell'art. 19 del T.U.I. nel testo vigente *ratione temporis*, tenendo in considerazione le modifiche apportate dal DL n. 130/2020 (come risulta dal parere della Commissione Territoriale e dal diniego impugnato, il ricorrente ha presentato richiesta di appuntamento per la formalizzazione dell'istanza di riconoscimento della protezione speciale anteriormente all'entrata in vigore della novella del 2023, v. anche doc.3.1). Non si applicano, invece, al caso di specie, le disposizioni restrittive introdotte dal D.L. n. 20/2023, posto che, ai sensi del co. 2 dell'art. 7 del citato decreto, alle domande presentate prima dell'entrata in vigore del decreto medesimo continua ad applicarsi la disciplina previgente.

6.1. Va, dunque, osservato che non è emerso in giudizio alcun rischio 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 (art. 19 comma 1), né un concreto ed attuale rischio di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti (art. 19 comma 1.1.).

6.2. Sussistono invece le condizioni di cui alla seconda parte del comma 1.1 (“[...] *Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine*”).

In merito, la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 24413/21 ha chiarito che «il decreto legge n. 130/2020 ha ancorato il divieto di respingimento od espulsione non più soltanto all'art. 3, ma anche all'art. 8, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, declinando la disposizione di detto articolo 8 in termini di tutela del "radicamento" del migrante nel territorio nazionale e qualificando tale radicamento come limite del potere statale di allontanamento dal territorio nazionale, superabile esclusivamente per ragioni, come si è visto, “di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute” (...). La protezione offerta dall'art. 8 CEDU concerne dunque l'intera rete di relazioni che il richiedente si è costruito in Italia (...) 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 dove svolge la sua personalità”». Ciò posto, non può dubitarsi che la disposizione *de qua* riconosca, dunque, il diritto soggettivo al rilascio del detto permesso di soggiorno per protezione speciale nell'ipotesi in cui sia accertato il rischio che l'allontanamento della persona possa determinare una violazione del suo diritto alla vita privata e familiare, affermando la necessità di verificare se il subitaneo sradicamento comporti il pericolo di una grave privazione dei suoi diritti umani, intesa in termini di diritto alla vita privata e familiare e alla stessa identità e dignità personale.

In una decisione con cui la Corte di Cassazione ha annullato un provvedimento di questo Tribunale (emesso contestualmente all'entrata in vigore della riforma del dicembre 2020), a fronte dell'unico motivo di ricorso per cui «tanto minore è l'interesse dello Stato all'allontanamento dal territorio (perché, ad esempio, non vi sono

problemi di pericolosità e perché si contribuisce all'economia del paese con il proprio lavoro), tanto minore deve essere il rigore con cui viene valutata la "vita privata"», la Corte di Cassazione ha condivisibilmente sottolineato come ai fini dell'accertamento dei presupposti della nuova protezione complementare non sia corretto richiedere «ai fini dello stabile insediamento e della tutela del diritto alla vita privata anche un lungo periodo trascorso sul territorio nazionale e l'acquisizione di una vera e propria identità sociale e di un legame significativo con lo Stato ospitante» (Corte di cassazione Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 7861 del 10/03/2022).

La Corte di Cassazione ha osservato al riguardo che *«i parametri di aggancio al territorio italiano, o, se si preferisce, di "radicamento" sono tre. Il primo è familiare, espresso in relazione ai vincoli di tal genere esistenti in Italia, che debbono essere effettivi (termine, non a caso, utilizzato due volte nell'ambito dello stesso periodo) ed esprimersi quindi in una relazione intensa e concreta che accompagni il rapporto di coniugio o il legame di sangue, anche se la legge non ha preteso un rapporto di convivenza. Il secondo è sociale e si traduce nella necessità di un inserimento, ancora una volta richiesto nella sua dimensione di effettività. Il terzo parametro considerato dalla legge è la durata del soggiorno del richiedente asilo sul territorio nazionale ed esprime un concorrente elemento di valenza presuntiva (dello sradicamento dal contesto di provenienza e del radicamento in Italia), che sembra difficile potersi apprezzare in via autonoma».*

Ne consegue che, nel caso oggetto di esame da parte della Cassazione, a fronte di un soggiorno in Italia di circa tre anni, con un'attività lavorativa appena intrapresa, la Corte di cassazione ha ritenuto la necessità di verificare i diversi indici relativi al radicamento della vita privata del ricorrente [in siffatta prospettiva, la Corte di cassazione ha ritenuto che il Tribunale non avesse «valutato i molteplici elementi adottati dal ricorrente, sia in ordine alla durata del soggiorno in Italia (che risale all'aprile 2017), sia in ordine alla partecipazione a molteplici attività culturali, integrative e volontaristiche, sia alla partecipazione a corsi di lingua, sia soprattutto alle attività lavorative svolte a partire dal maggio 2019 e all'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato a partire dal 1.12.2020 e al reddito conseguentemente ricavato»]. Da ultimo, la suprema Corte di Cassazione, ha sancito, in materia, che: *“In tema di protezione complementare, ai sensi della disciplina prevista dal dec. leg. n. 130 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 173 del 2020, il livello di integrazione raggiunto nel territorio nazionale dal ricorrente deve intendersi non come necessità di un pieno, irreversibile e radicale inserimento nel contesto sociale e culturale del Paese, ma come ogni apprezzabile sforzo di inserimento nella realtà locale di riferimento, dimostrabile attraverso la produzione di attestati di frequenza e di apprendimento della lingua italiana e di contratti di lavoro anche a tempo determinato (cfr. Cass. (ord.) 27.9.2023, n. 27475; cfr. Cass. (ord.) 2.10.2020, n. 21240).*

È quindi evidente come la protezione complementare possa essere riconosciuta anche in presenza di una modesta ma progressiva integrazione lavorativa.

6.3. Ebbene, ciò chiarito e venendo al caso di specie, il ricorrente ha portato all'attenzione del Collegio un serio percorso di integrazione sul territorio italiano.

Dalla documentazione depositata si evince che il ricorrente, da ritenersi immune da pregiudizi penali (alcunchè viene riportato nel parere negativo della Commissione Territoriale e nel diniego del Questore, come pure nulla viene allegato nelle difese del Ministero; v. anche certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti acquisiti al fascicolo d'ufficio in data 4.2.26, da cui nulla risulta), ha avviato un serio percorso di integrazione lavorativa avendo stipulato un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Dall'estratto conto in atti risulta avere un reddito

(v. estratto conto contributivo depositato il 17.3.26; v. anche buste paga, CUD, Unilav, contratto di lavoro e libro unico dipendente anteriormente, via via, depositati).

Risulta essere titolare di contratto di locazione (v. deposito del 2.3.26 da cui si ricava che il ricorrente è subentrato in contratto di locazione registrato già in essere).

Ad oggi il ricorrente si trova sul territorio italiano da almeno [redacted] erbale del 23.3.26 dove dichiara di essere entrato in Italia nel 2023, forse per errore materiale, stante l'allegazione in atti di essere entrato nel 2021), ciò che gli ha consentito di radicare una propria identità sociale: vuoi per l'attività lavorativa svolta, vuoi per le relazioni – amicali e non – inevitabilmente intrecciate in seno ai contatti sociali.

È indubbio che egli abbia compiuto “ogni apprezzabile sforzo di inserimento nella realtà locale di riferimento”, come richiesto dalla giurisprudenza sopra richiamata.

Nel bilanciamento fra tali interessi e le esigenze pubblicistiche che – anche sulla scorta dell'art. 8 C.e.d.u. – deve essere svolto per valutare la ragionevolezza di una compressione dei primi, va certamente tenuto in primario rilievo il principio di proporzionalità, che legittima l'interferenza statale nelle prerogative individuali solo ove detta interferenza risponda ad un “bisogno sociale imperativo” (sentenze 13.02.2003, Odievre c. Francia; n. 13441/1987, Olsson c. Svezia): tale bilanciamento nel caso del novellato art. 19 è stato disciplinato consentendo l'interferenza statale nella vita privata “per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”. Sotto questo profilo, si ribadisce, nulla è stato segnalato dalla parte resistente.

Ecco allora che la documentazione depositata attesta un percorso di inserimento lavorativo e sociale promettente, che denota l'intenzione del ricorrente di partecipare attivamente alla vita sociale del paese di accoglienza e di inserirsi anche nell'azione ispirata ai principi di solidarietà sociale.

Il pregiudizio che patirebbe l'interessato per via di un nuovo possibile sradicamento dal territorio italiano e dei gravi disagi che egli ritrarrebbe dalla ricerca di un nuovo radicamento nel territorio di origine inducono ad affermare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione speciale, essendo ravvisabile la necessità di proteggere il ricorrente dal rischio di una certa e rilevante compromissione dei suoi diritti fondamentali inviolabili che avverrebbe nel caso di rientro nel Paese di origine, dove si troverebbe ad affrontare le difficoltà proprie di un reinserimento, in una situazione economica e politica complicata, vanificando tutti gli sforzi proficuamente impiegati nel nostro Paese.

7. Il Collegio, in conclusione, ritiene di affermare la sussistenza delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale.

Decisione, peraltro, in tutto conforme alla più recente giurisprudenza secondo cui: “In tema di protezione complementare, ai sensi della disciplina prevista dal dec. leg. n. 130 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 173 del 2020, il livello di integrazione raggiunto nel territorio nazionale dal ricorrente deve intendersi non come necessità di un pieno, irreversibile e radicale inserimento nel contesto sociale e culturale del Paese, ma come ogni apprezzabile sforzo di inserimento nella realtà locale di riferimento, dimostrabile attraverso la produzione di attestati di frequenza e di apprendimento della lingua italiana e di contratti di lavoro anche a tempo determinato (cfr. Cass. (ord.) 27.9.2023, n. 27475; cfr. Cass. (ord.) 2.10.2020, n. 21240).

8. Riguardo al regime giuridico del permesso di soggiorno conseguente al riconoscimento della protezione speciale va rilevato, per un verso, come la stessa debba essere riconosciuta in forza dell'art. 19, comma 1 e 1.1 nella formulazione successiva al Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla L. 5 maggio 2023, n. 50 e, per altro verso, come l'art. 7, secondo comma preveda che «per le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente, continua ad applicarsi la disciplina previgente», sicché non possono esservi dubbi in ordine alla necessaria applicazione al detto permesso di soggiorno

della *disciplina previgente*, sicché lo stesso ha durata di due anni, consente lo svolgimento di attività lavorativa, è rinnovabile ed è convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

9. Le spese si intendono compensate atteso che la presente decisione è fondata sulla valutazione *ex nunc* di elementi formati e comunque consolidati nel corso del giudizio.

P.Q.M.

Visto l'art. 281-sexies, terzo comma, c.p.c.,

definitivamente decidendo, ogni diversa e/o ulteriore istanza ed eccezione assorbita o disattesa,

riconosce al ricorrente il diritto alla protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1 e 1.1. D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286 e **dispone** di conseguenza la trasmissione degli atti al Questore competente per territorio per il rilascio del conseguente permesso di soggiorno per protezione speciale avente durata di due anni, rinnovabile, e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro;

spese compensate

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 27.3.26.

Il Giudice rel. est.

Il Presidente