



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

Sezione specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e  
Libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea

composto dai Magistrati:

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Presidente rel./est.

Giudice

Giudice

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile di primo grado iscritta al N. R.G. 8520/2024, promossa da:

[REDACTED], con l'Avv. Fabio Loscerbo,

*-ricorrente-*

contro

MINISTERO DELL'INTERNO - QUESTURA DI ROVIGO, con l'Avvocatura Distrettuale  
dello Stato di Venezia (c.f. 94026160278), P.za San Marco, 63, 30124

*-resistente -*

**CONCLUSIONI DELLE PARTI**

**Per parte ricorrente:**

*accertare e dichiarare il diritto della ricorrente ad ottenere il permesso di soggiorno di cui all'art. 19 comma d.lgs. 286/98 per protezione speciale, secondo la disciplina previgente al c.d. Decreto Cutro quindi convertibile in lavoro e di durata biennale.*

**Per parte resistente:**

rigettare il ricorso, in quanto infondato.

**RAGIONI DELLA DECISIONE**

***INFATTO.***

[REDACTED] con ricorso *ex art. 19-ter* d.lgs. 150/2011, depositato in data 01/05/2024, avverso il provvedimento emesso in data 04/03/2024 e notificato in data 19/04/2024, con il quale la Questura di Rovigo ha respinto la sua domanda di rilascio

del permesso di soggiorno per protezione speciale, ha adito il Tribunale di Venezia per sentir accogliere le conclusioni in epigrafe trascritte, affermando la sussistenza dei presupposti di legge per il riconoscimento in proprio favore e in favore dei figli minori del diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio, rassegnando le conclusioni di cui in epigrafe, richiamandosi al contenuto del provvedimento di rigetto, motivato, sulla scorta del parere negativo dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Vicenza, come segue: la richiedente non è sufficientemente integrata sul territorio nazionale per la posizione lavorativa e non ha fornito elementi o certificazioni riguardo la conoscenza della lingua italiana.

#### *IN DIRITTO.*

Il ricorso *ex art. 19 ter* d.lgs. 150/2011 non si atteggia come un'impugnazione tecnicamente intesa, in quanto l'oggetto del presente giudizio non è la legittimità formale del provvedimento amministrativo di diniego, quanto piuttosto l'accertamento della sussistenza del diritto soggettivo del ricorrente all'ottenimento della protezione speciale di cui all'art. 19 T.U.I. Si tratta, a ben vedere, di un "giudizio sul rapporto" e non di un "giudizio sull'atto". Irrilevante, pertanto, l'eventuale nullità del provvedimento amministrativo per i vizi dedotti nel ricorso, posto che ciò non esonera comunque il giudice dal valutare la spettanza del diritto alla protezione richiesta (cfr., *ex multis*, Cass., nn. 17318/2019, 7385/2017).

Il ricorso in oggetto è in ogni caso fondato.

Tenuto conto che la ricorrente ha presentato alla Questura domanda di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale in data 21/04/2023, si impone la seguente premessa.

La domanda relativa all'accertamento della protezione speciale va esaminata alla stregua degli artt. 5 e 19 d.lgs. 286/1998, come riformulati dal d.l. 20/2023 (conv. con modif. dalla l. n. 50 del 2023), in considerazione del fatto che l'istanza di protezione internazionale è stata presentata dal ricorrente successivamente all'entrata in vigore della novella (cfr. art. 7, co. 2, d.l. 20/2023).

Per quanto qui di interesse, rilevano le modifiche apportate al terzo e al quarto periodo dell'art. 19, co. 1.1. T.U.I., in tema di protezione speciale (o complementare, talora denominata anche protezione nazionale). La norma, nella sua attuale formulazione ha soppresso il riferimento alla vita privata e familiare, come causa di non respingimento e prevede che *"non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o*

*degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, co. 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani".* Nella formulazione precedente a quella attuale, invece, la disposizione dell'art. 19 del T.U.I. era sostanzialmente autosufficiente, attraverso il riferimento esplicito al rispetto della vita privata e familiare dello straniero (da prendere in considerazione in bilanciamento con le esigenze di sicurezza nazionale) e l'indicazione di parametri di riferimento (natura ed effettività dei vincoli familiari, effettivo inserimento sociale sul territorio nazionale, durata del soggiorno, esistenza di legami con il Paese di origine).

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (cfr., in particolare, Cass., nn. 34174/2025, 29593/2025 e 18551/2025), il testo risultante dalle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 20 del 2023, pur se ha eliminato questi parametri di riferimento, non può intendersi in senso ostativo al riconoscimento della protezione speciale per ragioni attinenti alla tutela della vita privata e familiare, rientrante nel novero degli obblighi internazionali, come sancito dall'art. 8 della CEDU, e costituzionali. Difatti, è ancora presente, nel tessuto dell'art. 19 del T.U.I., pur dopo le modifiche del 2023, il riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano quale limite ad ogni forma di allontanamento della persona straniera, attraverso il richiamo espresso all'art. 5, co. 6, dello stesso testo unico. D'altronde, i diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione e dalle Carte sovranazionali non possono essere soppressi dal legislatore ordinario: e tra questi ultimi va ricompreso il diritto alla vita privata e familiare, espressamente considerato dall'art. 8 della Convenzione EDU, ma anche proclamato dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e rientrante nel catalogo aperto dei diritti fondamentali, tutelati dagli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost. Segnatamente, il diritto al rispetto della vita privata e familiare costituisce un prerequisito di una vita dignitosa e tale diritto è inscindibilmente connesso alla dignità della persona, riconosciuto nell'art. 3 Cost., ed al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali, riconosciuto nell'art. 2 Cost.

Per effetto della modifica legislativa cambiano allora le modalità di accertamento del diritto alla protezione complementare, dal momento che la norma, come prima si diceva, non è più autosufficiente. La scelta del legislatore è stata quindi quella di incidere esclusivamente sulla individuazione dei fattori e dei criteri che presiedono al necessario bilanciamento degli interessi in gioco, venendo a perdere, il sistema, i tratti di tipicità normativa che era venuto ad assumere, lasciando con ciò alla mediazione giudiziale l'elaborazione dei criteri attraverso i quali si accerta la sussistenza del diritto, le esigenze di protezione e il corretto bilanciamento con interessi e diritti

diversi. D'altra parte, il diritto di ogni persona al rispetto della sua vita privata e familiare, garantito dall'art. 8 della Convenzione, deve essere in ogni caso colto nella specificità delle sue condizioni e non nell'astrattezza di una qualificazione tipologica. Pertanto, non potendo il Giudice esimersi dal compito di interpretare la legge nazionale in modo costituzionalmente orientato, oltre che – nella specifica materia della immigrazione – in conformità alle norme del sistema unitario di asilo europeo, l'interprete dovrà, d'ora innanzi, nell'ambito di una interpretazione sistemica, ripercorrere i sentieri tracciati dalla giurisprudenza e rinvenire – nei criteri largamente sovrapponibili, e soggetti alla flessibile mediazione giudiziale, elaborati dalla giurisprudenza sovranazionale, già richiamati e fatti propri dagli arresti della Corte di Cassazione – le orme da seguire per riempire di contenuto la formula elastica che egli deve applicare, nella consapevolezza che il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla effettività e alla massimizzazione delle garanzie, in un quadro sistemico e attento ai bisogni reali della persona. La modifica legislativa, insomma, non ha comportato di per sé la obsolescenza dei principi giurisprudenziali già elaborati in materia.

Ne deriva che la protezione complementare può essere accordata in presenza di un radicamento del cittadino straniero sul territorio nazionale sufficientemente forte da far ritenere che un suo allontanamento, che non sia imposto da prevalenti ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, determini una violazione del suo diritto alla vita familiare o alla vita privata; il quale diritto, a sua volta, esige una valutazione di proporzionalità e di bilanciamento nel caso concreto tenendo conto dei legami familiari sviluppati in Italia, della durata della presenza della persona sul territorio nazionale, delle relazioni affettive, sociali ed economiche intessute, del grado di integrazione lavorativa realizzato (situazioni tutte che 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 - cfr. Cass., n., n. 861/2022) e del legame con la comunità anche sotto il profilo del necessario rispetto delle sue regole.

In riferimento ai suddetti parametri, la giurisprudenza di legittimità si era già espressa nel senso che il ricorrente non deve dimostrare un percorso di integrazione interamente compiuto, ossia un pieno, irreversibile e radicale inserimento nel contesto sociale e culturale del Paese (cfr. Cass., n. 27475/2023), essendo invece sufficiente un principio di integrazione (cfr. Cass., n. 29593/2025), il quale dev'essere valutato alla luce di ogni apprezzabile sforzo di inserimento nella realtà locale di

riferimento, dimostrabile anche attraverso elementi di prova, quali: corsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana (cfr. Cass., nn. 29159/2024 e 27475/2023); attività di volontariato (cfr. Cass., n. 16716/2023); attività svolte all'interno del centro di accoglienza (cfr. Cass., n. 7938/2022); lo svolgimento di tirocini formativi, la frequentazione di corsi scolastici, di formazione professionale, l'iscrizione ad un'autoscuola per il conseguimento della patente di guida (cfr. Cass., nn. 23571/2022, 21240/2020 e 27475/2023); la titolarità di contratti di lavoro a tempo determinato (cfr. Cass., n. 20240/2020) – relativamente ai quali l'esiguità delle retribuzioni non costituisce elemento dirimente al fine di escludere la sussistenza del diritto (cfr. Cass., n. 8373/2022), posto che la sola integrazione lavorativa può comportare il riconoscimento della protezione in questione (cfr. Cass., n. 10130/2022) –; il radicamento familiare (in presenza del quale non è necessario, per una valutazione positiva di detta integrazione, anche uno stabile radicamento lavorativo - cfr. Cass., n. 10201/2022), con la precisazione che deve attribuirsi la nozione di “famiglia” non soltanto alle relazioni fondate sul matrimonio, ma anche ad altri “legami familiari” di fatto e, più in generale, a stabili relazioni sentimentali, rilevanti anche in difetto di coabitazione, laddove sia riscontrabile la sussistenza tra due persone di un comune progetto di vita connotato dalla spontanea adozione dello stesso modello solidale proprio del matrimonio (cfr. Cass., nn. 35684/2023, 3645/2023, 20641/2023; 15843/2023; Corte Edu, 27/10/1994, Kroon e altri c. Paesi Bassi; Vallianatos e altri c. Grecia, Grande Camera, 7 novembre 2013); la presenza di figli minori in Italia (cfr. Cass., n. 19045/2022), anche se non conviventi (cfr. Cass., n. 467/2022); l'esistenza di una stabile relazione affettiva instaurata con una donna italiana ancorché non convivente (cfr. Cass., n. 34096/2021); la convivenza con moglie e figli in un centro di accoglienza (cfr. Cass., n. 1347/2021); il ricongiungimento del figlio maggiorenne con la madre soggiornante regolarmente in Italia, in mancanza di legami affettivi e socio-culturali nel Paese d'origine (cfr. Cass., n. 23720/2020).

Tali elementi vanno tuttavia messi in comparazione con l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il paese d'origine e la gravità delle difficoltà che il richiedente potrebbe incontrare nel paese verso il quale dovrebbe fare rientro. Infatti, non riconoscendo l'ordinamento “diritti tiranni”, vale a dire diritti la cui tutela non debba essere pensata e accordata in termini di bilanciamento con tutti gli altri diritti e interessi di rilevanza costituzionale che vengono in gioco nella fattispecie, la tutela della vita privata o familiare non può comportare in modo automatico ed assoluto il diritto dello straniero che ne faccia richiesta ad ottenere una forma di protezione o a

restare sul territorio nazionale. Il sistema richiede che si valuti se l'allontanamento dal territorio nazionale possa costituire fonte di vulnerabilità, considerando non soltanto le condizioni personali del soggetto e il percorso di integrazione che egli abbia intrapreso sul territorio nazionale, ma anche quali siano le condizioni del paese di origine, nell'ambito di un giudizio comparativo che tenga conto di tutti i diritti fondamentali che vengono in rilievo (cfr. Cass., n. 34174/2025). Sul punto, la giurisprudenza di legittimità ha aperto a una concezione allargata della vulnerabilità del migrante (cfr. Cass., nn. 29593/2025 e 4455/2018), muovendo anzitutto dalla valutazione della situazione oggettiva del paese di origine del richiedente correlata alla condizione personale che ha determinato la ragione della partenza, non potendosi eludere la rappresentazione di una condizione personale di effettiva deprivazione dei diritti umani che abbia giustificato l'allontanamento. La condizione di vulnerabilità nel Paese di origine può anche non raggiungere il grado proprio delle protezioni maggiori, e quindi essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute, oppure può essere conseguente ad una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili). A tal fine, non è sufficiente l'allegazione da parte del ricorrente di un'esistenza migliore nel paese di accoglienza, sotto il profilo del radicamento affettivo, sociale e/o lavorativo, indicandone genericamente la carenza nel paese d'origine, ma è necessaria una valutazione comparativa che consenta, in concreto, di verificare che ci si è allontanati da una condizione di vulnerabilità effettiva, sotto il profilo specifico della violazione o dell'impedimento all'esercizio dei diritti umani inalienabili a cui egli si troverebbe esposto in conseguenza del rimpatrio. I seri motivi di carattere umanitario possono positivamente riscontrarsi nel caso in cui, all'esito di tale giudizio comparativo, risulti un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa. Pertanto: in presenza di situazioni di deprivazione dei diritti fondamentali nel Paese di origine, il grado di integrazione del richiedente in Italia assume una rilevanza proporzionalmente minore (financo alcuna rilevanza); in presenza di un livello elevato d'integrazione effettiva nel territorio dello Stato saranno invece le condizioni oggettive e soggettive nel Paese di origine ad assumere una rilevanza proporzionalmente minore (cfr. Cass., sez. un., n. 24413/2021).

In definitiva, l'adozione di un provvedimento di espulsione nei confronti di un



Si compensano integralmente le spese di lite, in quanto la decisione, in accoglimento del ricorso, ha valorizzato elementi emersi in epoca successiva alla decisione della domanda in fase amministrativa ed al deposito del ricorso.

## PER QUESTI MOTIVI

il Tribunale di Venezia, definitivamente pronunciando, in accoglimento del ricorso, ogni altra domanda, eccezione e istanza reietta o assorbita, così provvede:

1. ACCERTA il diritto della ricorrente [REDACTED]  
[REDACTED] rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale,  
previsto dall'art. 19 T.U.I.;

2. COMPENSA le spese di lite;

*Provvedimento redatto con la collaborazione [REDACTED] Addetta all'  
Ufficio del Processo.*

Venezia, così deciso nella Camera di consiglio del 23/12/2025.

Il Presidente rel./est.  
[REDACTED]