



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto:

IMMIGRAZIONE

Ud.03/07/2025 CC

ALBERTO GIUSTI	Presidente
LAURA TRICOMI	Consigliere
ALESSANDRA DAL MORO	Consigliere Rel.
ANNAMARIA CASADONTE	Consigliere
MAURA CAPRIOLI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 24687/2024 R.G. proposto da:

██████████ con l'avvocato BERGAMINI SIMONE GIUSEPPE
che lo rappresenta e difende

-ricorrente-

contro

MINISTERO DELL'INTERNO

-resistente-

avverso SENTENZA di TRIBUNALE VENEZIA n. 3903/2024
depositata il 04/11/2024.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 03/07/2025
dal Consigliere ALESSANDRA DAL MORO.

FATTI DI CAUSA

1. Il ricorrente, cittadino albanese, propone ricorso per
cassazione, affidato ad un unico motivo nei confronti del Ministero
dell'Interno avverso la sentenza del Tribunale di Venezia in data

Copia comunicata ai solfini dell'art 133 CPC



4.11.2024, con la quale veniva respinta la domanda di rilascio del permesso di soggiorno per cure mediche e la domanda, avanzata in via subordinata, di riconoscimento dei presupposti per la concessione della protezione speciale.

1.1 Narra il ricorrente:

- di essere in Italia dal 01.04.2007 e di aver ottenuto il 13.11.2007 dalla Questura di Bari un permesso di soggiorno per affidamento, in quanto ancora minorenni, di aver poi sempre rinnovato il proprio titolo di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, svolgendo regolare attività lavorativa;

- di aver riportato in data 21.05.2015 condanna dal Tribunale di Milano alla pena di anni due di reclusione ed euro 2000 di multa per la violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/90, con conseguente rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno da parte della locale Questura, e di aver espiato la pena in regime alternativo alla detenzione, in affidamento in prova al Servizio sociale ex art. 47 O.P.; stante la buona condotta, la pena è cessata il 13.04.2022 a seguito della concessione di 90 giorni a titolo di liberazione anticipata ex art. 54 O.P.;

- di aver appreso nel frattempo, nel corso del 2021, di essere affetto da alcune patologie croniche ed in particolare Epatite Virale B (codice 016.070.32), malattie endocardiche (codice malattia 0A02.397), entrambe con diritto all'esenzione permanente, sicché il medico curante certificava, in data 08.09.2021, lo stato di malattia cronica dal quale era afflitto specificando che tale patologia non poteva essere adeguatamente curata nel Paese di origine;

- di aver chiesto - viste le complessive condizioni di salute, alla Questura di Verona (lavorando presso una locale cooperativa sin dall'affidamento in prova) il rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche ai sensi dell'art. 19 comma 2 lett. d) bis D. Lgs. 286/98, e di avere in quell'occasione (23.06.2022) presentato documentazione medica attestante un peggioramento delle



condizioni cliniche, in particolare dal punto di vista cardiaco (cfr. doc. 9 del fascicolo di primo grado);

- stante il parere negativo espresso dalla Commissione dell'AULSS 9 Scaligera in data 17.11.2022, secondo la quale il richiedente non verserebbe in condizioni di salute di particolare gravità, per il rilascio del titolo di soggiorno in richiesta questi integrava con certificazione medica aggiornata a conferma delle patologie diagnosticate, la necessità di sottoporsi a visite ed esami specialistici non disponibili in Albania e l'insorgenza recente di adenomi della colecisti, per il quale veniva proposto un intervento di colecistectomia;

- di avere allegato in data 21.04.2023 referto della visita epatica di controllo avvenuta il 20.04.2023 presso il Dipartimento Medico Internistico U.O.C. Gastroenterologia, nella quale il medico refertante dichiarava: *"Sottolineo come l'epatite B sia una malattia cronica, che porta il fegato a cirrosi epatica, e come il paziente verosimilmente avrà necessità di terapia antivirale e controlli regolari. Quindi questo quadro unito al quadro cardiologico rende INDISPENSABILE un follow up continuo. In caso contrario si rischierebbe la salute del paziente, vista anche la giovane età, ritengo una decisione irresponsabile revocare il permesso di soggiorno per cure ad un paziente di 31 anni affetto da due patologie croniche invalidanti"* (cfr. doc. 12 del fascicolo di primo grado);

- di lavorare, nel frattempo, presso la Cooperativa Sociale quale operatore cimiteriale, essendovi stato assunto dal 22.03.2021, il che gli consentiva di percepire redditi leciti sufficienti al proprio sostentamento; detto rapporto lavorativo, proseguito nel corso di tutto il 2022, consentendogli di implementare l'orario lavorativo e rinforzare la propria situazione reddituale, era ancora in corso, come dimostrato dalle integrazioni



documentali effettuate del procuratore in corso di causa (cfr. docc. 18, 19, 23, 24 del fascicolo di primo grado).

- di aver, quindi, impugnato il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per cure mediche ricevuto in data 23.06.2023 dalla Questura di Verona sulla base della nota rilasciata dall'Azienda ULSS 9 Scaligera il 17.11.2022, avanti il Tribunale di Venezia, chiedendo, in via principale, il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di salute ex art. 19 comma 2, lett. d-bis) T.U.I. e, in subordine, un permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi degli artt. 19, comma 1.1 e 1.2. D. lgs. 286/98, sebbene nelle more del procedimento il D.L. 20/2023 avesse abrogato i periodi terzo e quarto della norma citata; l'Amministrazione convenuta si era costituita chiedendo il rigetto del ricorso, rappresentando come il ricorrente non avesse mai avanzato istanza di riconoscimento della protezione speciale e che nelle more il D.L. 20/2023 aveva abrogato i riferimenti ai profili di integrazione sociale e familiare per il rilascio del suddetto permesso.

2.- Il Tribunale di Venezia – ricostruito il quadro normativo di riferimento ed affermato che trovava applicazione nella specie il decreto-legge 130/2020 (essendo stata la domanda presentata in data 23/06/2022 e, quindi, prima dell'entrata in vigore della normativa sopravvenuta di cui al c.d. decreto-legge 20/2023, c.d. decreto CUTRO) - ha respinto la richiesta formulata in via principale poiché *"da un lato, dalla documentazione medica prodotta in giudizio dal ricorrente, si evince un quadro clinico stabile e tale da permettere lo svolgimento di una regolare attività lavorativa, pur essendo affetto da "cardiopatía strutturale con extrasistolia ventricolare non complessa e lieve disfunzione vsn" e da "epatopatía HBV- relata"; dall'altro lato, dalle fonti consultate appare che il sistema sanitario albanese sia in grado di fornire l'assistenza sanitaria necessaria al ricorrente; si rileva infatti che il*



sistema sanitario risulta in rapida crescita (col passaggio da una spesa pubblica per la sanità pari al 2,8% nel 2016 al 6,7% nel 2018)".

Con riferimento, invece, alla domanda di rilascio di un permesso per protezione speciale, il Tribunale di Venezia ha osservato che il ricorrente l'aveva presentata per la prima volta dinnanzi al Tribunale e non era stata oggetto di esame da parte della Pubblica Amministrazione, e che la stessa non poteva trovare accoglimento "posto che il ricorrente non ha mai formulato precedentemente la presente domanda"; ha aggiunto che "anche a voler valorizzare la natura del giudizio sul rapporto e non già sull'atto, si ritiene che tale interpretazione non possa in ogni caso superare il fatto che l'Amministrazione doveva necessariamente essere preliminarmente messa nelle condizioni di esaminare anche la domanda di protezione speciale e la sussistenza dei presupposti", condividendo la difesa dell'Avvocatura per cui "l'Amministrazione è tenuta a pronunciarsi esclusivamente sull'istanza presentata dal richiedente, non essendo certamente compito, né dovere od obbligo della P.A., sostituirsi al cittadino straniero nella determinazione del titolo di soggiorno, o dovere "interpretare" o autonomamente valutare l'istanza", nonché un proprio precedente in cui è stato affermato: "Premesso che la richiesta di un titolo di soggiorno deve essere esattamente circoscritta al titolo per il quale viene richiesta, non può la pubblica amministrazione valutare in via opzionale un ventaglio di possibili ipotesi. La P.A., infatti, è tenuta a pronunciarsi esclusivamente sulla specifica istanza presentata dal richiedente al quale spetta motivare e documentare il diritto ad ottenere il titolo richiesto"

3. Il Ministero è rimasto intimato.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. - Con l'unico motivo di ricorso il richiedente denuncia ex rat.360 nn. 3 e 5 c.p.c. nullità della sentenza per violazione o falsa



applicazione di norme di diritto in relazione agli artt. 5 commi 6 e 9, art. 19, commi 1, 1.1. e 1.2. D. Lgs. 286/1998, art. 28 D.P.R. 394/1999, art. 8 CEDU – Conseguente vizio di motivazione.

In sintesi, il ricorrente contesta l'erronea decisione del Tribunale veneziano, nella parte in cui ha respinto la domanda, avanzata in via subordinata, volta al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 19 comma 1.1., terzo e quarto periodo D. Lgs. 286/98 (abrogato dal D.L. 20/2023 – come affermato dallo stesso Tribunale - solo successivamente alla proposizione della sua domanda) per inammissibilità della stessa.

Secondo il ricorrente poiché l'art. 5 comma 9 T.U.I. stabilisce 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"*, l'Amministrazione (nel caso di specie la Questura di Verona) aveva un vero e proprio dovere di valutare i presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno anche di altro tipo, rispetto a quello richiesto dall'interessato, anche in assenza di una sua specifica e puntuale richiesta.

Osserva, inoltre, che l'art. 19 comma 1.2, ultimo periodo D. Lgs. 286/98 (prima dell'intervento del D.L. Cutro) sanciva: *"Nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1., il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale"*; dunque non richiedeva che il cittadino straniero presentasse una specifica domanda di rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale, ma prevedeva che, laddove innanzi all'Amministrazione



pendesse *“una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno”*, fosse onere della Questura – che ne avesse ravvisato i presupposti – di richiedere il relativo parere della Commissione territorialmente competente; pertanto, nella specie, l’Amministrazione, a fronte della domanda di permesso di soggiorno per ragioni sanitarie, aveva un vero e proprio dovere di interpellare la CT in presenza degli evidenti presupposti per il rilascio della protezione speciale ai sensi dell’art. 5 comma 9 D. Lgs. 286/98. Di qui l’erroneità della conclusione del Tribunale di Venezia laddove ha affermato la necessità di un previo esame del caso da parte della P.A. per potersi pronunciare sul punto posto che il giudice adito, diversamente dal giudice amministrativo, è giudice del diritto e non dell’atto; erroneità che indica in termini di difetto di motivazione, ex art. 360 n. 5 c.p.c. poiché – posto che la giurisprudenza di legittimità prescrive che *“quando oggetto del giudizio non è il provvedimento amministrativo ma l’accertamento di un diritto soggettivo, il ricorrente può porre a fondamento della domanda fatti diversi e ulteriori rispetto a quelli dedotti dinanzi alla P.A. e il Tribunale ha l’obbligo di pronunciarsi nel merito”* (cita. Cass., Sez. VI, ord. n. 631 del 12 gennaio 2023 che richiama: Cass. 6374/2022; Cass. 2717/2022), il Tribunale avrebbe dovuto esaminare le circostanze dedotte ai fini dell’accoglimento della domanda di protezione speciale.

1.1- Il motivo è fondato nei termini che si vanno a chiarire.

Nella specie il ricorrente ha impugnato avanti al Tribunale il provvedimento di diniego dell’amministrazione sia censurando le ragioni di rigetto del permesso di soggiorno per motivi di salute sia prospettando, in subordine, la sussistenza dei presupposti del diritto ad ottenere, in ogni caso, il permesso di soggiorno per “protezione speciale”, come introdotto nell’ordinamento dal d.l. n.130 del 2020.



A fronte del rigetto del ricorso, l'odierno ricorrente non impugna la decisione del Tribunale laddove questa ha respinto la domanda principale relativa al diniego del permesso di soggiorno per cure mediche, bensì laddove ha respinto la domanda subordinata di riconoscimento del diritto alla protezione speciale per la ragione che il richiedente non aveva mai presentato la relativa domanda i cui presupposti l'Amministrazione doveva necessariamente essere preliminarmente messa nelle condizioni di esaminare.

Secondo il ricorrente la decisione del Tribunale sarebbe errata poiché era dovere della Questura verificare d'ufficio la sussistenza delle condizioni di altra tipologia di permesso, in conformità al disposto dell'art. 5, comma 9, del d.lgs. n.286 del 1998 ed investire in tal caso la CT competente.

1.2- Giova all'esame del motivo richiamare l'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo il quale in questi casi «*il giudizio introdotto con ricorso dell'interessato non ha ad oggetto tanto il provvedimento amministrativo di diniego, quanto il diritto soggettivo dell'istante alla protezione internazionale. Infatti, in tema di protezione internazionale, la eventuale nullità del provvedimento amministrativo, emesso dalla Commissione territoriale, per omessa traduzione in una lingua conosciuta dall'interessato o in una delle lingue veicolari o per altre ragioni, non esonera il giudice adito dall'obbligo di esaminare il merito della domanda, poiché oggetto della controversia non è il provvedimento negativo ma il diritto soggettivo alla protezione internazionale invocata, sulla quale comunque il giudice deve statuire, non rilevando, in sé, la nullità del provvedimento ma solo le eventuali conseguenze di essa sul pieno dispiegarsi del diritto di difesa (Cass. 22 marzo 2017, n. 7385)*» (v. Cass. 20492/2020, in motivazione, in un caso in cui era stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso per un vizio procedimentale, non avendo la ricorrente proposto nuova istanza avanti alla Commissione territoriale, che, pur avendo



rigettato la domanda nel merito, si era comunque riservata "di riesaminare il caso ove la richiedente si fosse resa reperibile").

L'oggetto della controversia non è, dunque, il provvedimento negativo dell'amministrazione, ma il diritto soggettivo alla protezione internazionale invocata, che, peraltro, è la ragion per la quale la cognizione della controversia appartiene alla giurisdizione ordinaria.

1.3 - Questa Corte, inoltre, con l'ordinanza n. 30137/2024 (in un caso di impugnazione di un provvedimento di rigetto della domanda di conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per motivi di lavoro), non solo ha ribadito l'appartenenza alla giurisdizione ordinaria delle controversie in materia di protezione speciale (ribadendo il principio di diritto per cui «*la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione*» richiamando Cass., S.U. 31 luglio 2018 n. 20350; Cass. S.U. 16 maggio 2008 n. 12378), ma ha, nell'occasione, ricordato gli obblighi della Pubblica Amministrazione nell'esame delle domande di permesso di soggiorno, osservando che:

- «*l'art. 5 commi 4 e ss. del d.lgs. 286/1998 prevede il dovere dell'amministrazione procedente, nel caso in cui ritenga di dover rigettare un'istanza di rinnovo di un permesso di soggiorno, di verificare, allo stato dei fatti, la possibilità di riconoscere un permesso di soggiorno anche differente da quello richiesto ("il rinnovo del permesso di soggiorno, è sottoposto alla verifica delle*



condizioni previste per il rilascio e delle diverse condizioni previste dal presente testo unico"»;

- l'art. 19, comma 1.2, seconda parte, D.lgs. 286/1998 prevede che: *«Nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale»*,

- *«tale ultima disposizione prevedeva, quindi, specificamente l'obbligo del Questore, per tutti i casi di richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno, di valutare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della «nuova» protezione speciale»*;

- questa seconda parte del comma 1.2 - inserita dal d.l. n. 130 del 21 ottobre 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173, che aveva consentito di proporre la domanda, volta ad ottenere il rilascio di un permesso per protezione speciale, (anziché alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale) direttamente al Questore, in presenza dei requisiti di cui ai commi 1 e 1.1 dell'art.19, previo parere della Commissione territoriale - è stata, sì, soppressa con la legge 5 maggio 2023 n. 50, in sede di conversione del d.l. 10 marzo 2023 n. 20, ma per la norma transitoria (il comma 2 dell'art.7 del d.l. n. 20/2023) mantenuta in sede di conversione, per le domande presentate fino all'11 marzo 2023 - come nella specie - si applica la disciplina previgente di cui al d.l. n. 130/2020.

1.4- Perciò, nel caso di specie il Tribunale di Venezia ha errato nel ritenere di non potersi pronunciare sulla domanda subordinata di riconoscimento della protezione speciale poiché questa non era stata sottoposta specificatamente al Questore, e, quindi l'amministrazione competente non si era pronunciata; e ciò non tanto per omesso esame di fatti decisivi ex art. 360 n. 5 c.p.c.,



bensì perché l'affermazione compiuta non è conforme alle norme testé richiamate.

Come ha evidenziato il precedente di legittimità richiamato, la valutazione della possibile sussistenza dei requisiti per la protezione speciale era imposta al Questore in presenza di qualsiasi domanda di permesso di soggiorno, non trattandosi di una mera facoltà dell'amministrazione, ma di un preciso obbligo procedimentale, la cui violazione può essere fatta valere dinanzi al giudice ordinario, poiché quando viene in rilievo il diritto alla protezione speciale – sia pure in via subordinata rispetto ad altra domanda – si è in presenza di un diritto soggettivo fondamentale, come tale non degradabile a interesse legittimo e quindi sottratto alla giurisdizione amministrativa; l'Amministrazione, invero, conserva uno spazio di apprezzamento tecnico nell'accertamento dei presupposti, ma deve sempre garantire una valutazione completa della posizione del richiedente, non limitata al tipo di permesso formalmente richiesto; in particolare quando emergano elementi di vulnerabilità già accertati in passato (nella specie il richiedente, soggiornante sul territorio dal 2007, aveva goduto di permesso di soggiorno per minore età poi rinnovato in permesso di lavoro).

2.- Pertanto il ricorso va accolto, e il decreto impugnato va cassato con rinvio al Tribunale di Venezia che, in diversa composizione, si atterrà al seguente principio di diritto: *«La violazione da parte del Questore dell'obbligo di valutare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione speciale (o complementare) anche se questa non è stata specificamente richiesta, può essere fatta valere dinanzi al giudice ordinario che è perciò stesso investito del giudizio sulla sussistenza dei presupposti del diritto soggettivo alla protezione invocata»*; il giudice del rinvio provvederà anche alla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.



P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso cassa il decreto impugnato e rinvia la causa avanti al Tribunale di Venezia che, in altra composizione, provvederà anche alla liquidazione delle spese del presente giudizio.

In caso di diffusione omettere le generalità

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della 1^a sezione civile, il giorno 3.7.2025

Il Presidente
ALBERTO GIUSTI

