

N.R.G. 290/2025



TRIBUNALE ORDINARIO di CATANZARO

Sezione Specializzata in materia di

immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione

Il giudice, [REDACTED]

nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. **290/2025** promosso da:

~~SADCOVSCHE I., C.F. 1106170250195E, nato in Moldova il 02.01.2001,~~

rappresentato e difeso dall'Avv. Lidia Vicchio, giusta procura in calce al ricorso;

- RICORRENTE -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO - QUESTURA DI COSENZA, in persona del
Questore *pro- tempore*

- CONTUMACE -

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 7.03.2025 ha pronunciato la
seguinte

ORDINANZA

Con ricorso *ex art. 700 c.p.c. ante causam*, depositato in data 15 gennaio 2025, il
ricorrente, cittadino moldavo, ha chiesto all'intestato Tribunale di annullare il
provvedimento di inammissibilità emanato dalla Questura di Cosenza - Sezione
Immigrazione (comunicato in data 10 dicembre 2024) ed ogni eventuale ulteriore
provvedimento presupposto e/o conseguente, in quanto illegittimo e infondato, e, di

conseguenza, di accertare e dichiarare il diritto di [REDACTED] a formulare domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19, co. 1.1, D.Lgs. n. 286/1998 (d'ora in avanti T.U. Imm.), con conseguente riconoscimento del diritto al rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio. Il ricorrente ha chiesto, altresì, la condanna alle spese della Questura di Cosenza.

A sostegno della domanda, il ricorrente ha esposto che: - in data 15 novembre 2024 ha chiesto, tramite il suo procuratore, alla Questura di Cosenza - Sezione immigrazione di individuare, stante la manifestata volontà di presentare domanda di protezione speciale diretta al Questore ex art. 19, co. 1.1., T.U. Imm., una data nella quale lo stesso avrebbe potuto presentarsi per formalizzare la suddetta domanda; - in data 19 novembre 2024, data la mancanza di una risposta da parte della Questura, sempre tramite il suo procuratore, ha inviato nuovamente la medesima richiesta, allegando sia l'istanza che la documentazione a supporto della medesima; - in data 26 novembre 2024, la Questura ha notificato un formale provvedimento di inammissibilità dell'istanza (Prot. Imp. 31/2024 – cat. A12/24), indicando in motivazione che “lo straniero in oggetto ha presentato domanda di protezione speciale art. 19, c 1.1. del TUI il 15/11/2024, data successiva all'entrata in vigore della L.50 del 5 maggio 2023, che ha abrogato la possibilità di chiedere il riconoscimento del suddetto titolo direttamente al Questore, con la conseguenza che la protezione speciale trova espresso riferimento solo all'interno della procedura asilo”.

L'Amministrazione convenuta non si è costituita, nonostante la rituale notifica dell'atto introduttivo del presente giudizio e, pertanto, deve dichiararsi contumace.

In fatto, è pacifico che il ricorrente abbia in data 15 novembre 2024 (e, dunque, dopo l'entrata in vigore del D.L. 20/2023, c.d. “Decreto Cutro”), inoltrato, tramite pec, un'istanza volta ad ottenere, da parte della Questura di Cosenza – Sezione

Immigrazione, l'indicazione di una data nella quale lo stesso avrebbe potuto recarsi presso i relativi uffici al fine di depositare domanda di rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 19, co. 1.1., T.U. Imm. (v. All. 2, fasc. ricorrente). È, inoltre, documentalmente provato che il procedimento amministrativo avviato dalla presentazione di tale istanza si sia concluso con un provvedimento di inammissibilità, in ragione del fatto che la normativa in vigore, a seguito delle modifiche apportate al T.U. Imm. e al d.P.R. n. 394/1999 dalla L. n. 50/2023 (di conversione del c.d. "Decreto Cutro"), non consentirebbe più di presentare la richiesta di riconoscimento del permesso di soggiorno per protezione speciale direttamente al Questore, con conseguente obbligo di quest'ultimo di rilasciare il relativo titolo di soggiorno in presenza dei presupposti di legge, previo parere della Commissione Territoriale (v. All. 5, fasc. ricorrente).

Costituisce, pertanto, oggetto della domanda cautelare la richiesta di accertare e dichiarare il diritto del ricorrente a formulare – in via autonoma – domanda di protezione speciale, ai sensi dell'art. 19, co. 1.1. T.U. Imm., al di fuori della procedura di protezione internazionale e, conseguentemente, di accertare e dichiarare il diritto di quest'ultimo ad ottenere un permesso di soggiorno provvisorio da parte della Questura di Cosenza.

Il ricorrente, a fondamento della propria pretesa cautelare, ha sostenuto, in punto di "fumus boni iuris", l'attuale permanenza nell'ordinamento giuridico della possibilità di chiedere e ottenere la protezione speciale mediante domanda (autonoma) diretta al Questore, nonostante tale facoltà sia stata formalmente venuta meno a seguito delle modifiche apportate all'art. 19, co. 1.1., T.U. Imm. dal "Decreto Cutro". Mentre, con riferimento al "periculum in mora", il ricorrente ha dedotto la concreta possibilità di essere destinatario di un provvedimento di espulsione o di divenire oggetto di trattenimento in un CPR.

In via pregiudiziale, deve riconoscersi la giurisdizione del Giudice ordinario adito, attesa la sicura natura di diritto soggettivo della situazione giuridica soggettiva

azionata dal ricorrente. Infatti, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, *“la situazione giuridica soggettiva dello straniero ha natura di diritto soggettivo, da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali garantiti dall’art. 2 Cost. e dall’art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo, e, pertanto, non degradabile ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo”* (Sez. Un., ordinanza, 28.02.2017, n. 5059; v. anche Sez. Un., ordinanza, 17.06.2013, n. 15115).

Nello specifico, la domanda rivolta dal ricorrente alla Questura di Cosenza risulta finalizzata all’esercizio del suo diritto assoluto, costituzionalmente garantito dall’art. 10, co. 3, Cost., di proporre domanda di protezione speciale. Alla luce di un’interpretazione costituzionalmente orientata, deve riconoscersi, infatti, che la protezione speciale rientri, insieme allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, nell’ambito del diritto di asilo tutelato dalla Carta Costituzionale. Pertanto, come affermato dalla giurisprudenza di merito *“la situazione di chi presenta (o tenta di presentare) domanda di protezione speciale deve equipararsi a quella di chi presenta (o tenta di presentare) domanda di protezione internazionale, determinandosi altrimenti trattamenti differenziati in situazioni sostanzialmente uguali a seconda della procedura prescelta per azione il medesimo diritto – di chiedere e vedersi riconosciuta la protezione speciale –, in violazione dell’art. 3 della Costituzione, trattandosi di una disparità di trattamento del tutto irragionevole”* (Trib. Roma n. 40613/2023).

Detto ciò, appare utile, in via preliminare, dare conto, per linee generali, dell’evoluzione normativa che, negli ultimi anni, ha interessato la procedura di accesso alla protezione speciale.

A tal riguardo, va ricordato brevemente come l’istituto è stato denominato “speciale” nel 2018 con il D.L. n. 113/2018, con cui è stata abrogata la protezione umanitaria prevista nell’art. 5, co. 6, T.U. Imm., secondo cui il questore, in caso di ritenuta insussistenza dei presupposti per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno

secondo le regole ordinarie (per le varie tipologie di permessi), era tenuto a verificare l'esistenza di *“seri motivi, in particolare di carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”*, tali da consentire comunque il rilascio del titolo di soggiorno.

Fin dalla sua introduzione, questa tutela era riconoscibile direttamente dal Questore (art. 5, comma 6, TU) oppure nel sistema asilo (dapprima da parte della Commissione centrale per il diritto d'asilo e, dal 2002, dalle commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato) e dal 2008 quale forma complementare al rifugio politico e alla protezione sussidiaria qualora queste non fossero riconoscibili, ma la commissione rinvenisse i presupposti per il rinvio al questore ai sensi dell'art. 5, co. 6, T.U. Imm. Dunque, fino al 2018 la protezione umanitaria poteva essere riconosciuta in due distinti percorsi amministrativi.

Tuttavia, la ritenuta indeterminatezza dell'istituto della protezione umanitaria ha indotto il legislatore del 2018 ad abrogarla, come ricordato, con il D.L. n. 113/2018, sopprimendo, nell'art. 5, co. 6, T.U. Imm., la previsione dell'obbligo di rispetto delle serie ragioni umanitarie o degli obblighi costituzionali o internazionali, nel contempo delimitando la riconoscibilità della nuova protezione, rinominata *“speciale”*, nel solo sistema asilo e limitatamente ai rischi persecutori di cui all'art. 19, co. 1 e 1.1, T.U. Imm.

Dipoi, con il D.L. n. 130/2020 è stato reintrodotta il *“doppio canale”* attraverso cui chiedere il riconoscimento della protezione speciale secondo gli ampi presupposti delineati nei commi 1 e 1.1: ossia nell'ambito della procedura di protezione internazionale oppure, alternativamente, con domanda presentata direttamente al questore, con onere di acquisizione del parere obbligatorio e vincolante della commissione territoriale (art. 19, comma 1.2, T.U. Imm.).

In ultimo, sulla protezione speciale è intervenuto l'odierno legislatore. In un primo momento, con l'art. 7 D.L. n. 20/2023, entrato in vigore l'11 marzo 2023, è stato soppresso il terzo e quarto periodo del comma 1.1 dell'art. 19 T.U. Imm., laddove era stabilito che: *“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”.

Nella seconda fase, in sede di conversione, entrata in vigore il 6 maggio 2023, il legislatore ha abrogato sia la parte dell'art. 19, co. 1.2, T.U. Imm., in cui era previsto il diritto di chiedere il riconoscimento della protezione speciale direttamente al Questore, sia l'art. 6, co. 1-bis, lett. a), T.U. Imm., in cui era prevista la convertibilità del permesso per protezione speciale rilasciato ai sensi dell'art. 32, co. 3, D.Lgs. n. 25/2008.

Premesso tale breve “excursus” in ordine all'evoluzione del quadro normativo in tema di protezione (prima umanitaria e poi) “speciale”, deve condividersi quanto affermato dal Tribunale di Roma (sentenza n. 40613 cit.), il quale ha sottolineato “*come le modifiche apportate dal d.l. 20/2023, in particolare all'art. 7, e dalla relativa legge di conversione 50/2023 – pur abrogando il terzo e quarto periodo del comma 1.1. dell'art. 19 del d.lgs. 286/1998, i quali (nella versione novellata dal d.l. 130/2020, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173) espressamente contemplavano tra le ipotesi di inespellibilità utili ai fini del riconoscimento della protezione speciale il caso in cui l'allontanamento del cittadino straniero dal territorio nazionale potesse dare luogo ad una violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare – non abbiano tuttavia modificato il primo ed il secondo periodo del comma 1.1 del suddetto art. 19 (sempre nella versione novellata dal d.l.*

130/2020). Anche all'esito delle ultime modifiche, dunque, tale norma continua a prevedere tra le ipotesi di inespellibilità utili ai fini del riconoscimento della protezione speciale e del rilascio del relativo permesso di soggiorno, sia il caso in cui l'allontanamento del cittadino straniero dal territorio nazionale possa esporlo a persecuzioni per motivi di razza, sesso, orientamento sessuale, identità di genere, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche o condizioni personali o sociali ovvero a subire tortura o trattamenti inumani o degradanti – in attuazione del principio di diritto internazionale cogente di non reflouement[...] –, sia il caso in cui l'allontanamento del cittadino straniero costituisca una violazione degli obblighi di cui all'art. 5, comma 6 del d.lgs. 286/1998, ossia degli obblighi costituzionali o internazionali vincolanti per l'ordinamento italiano, compreso l'obbligo di rispetto della vita privata e familiare della persona ai sensi dell'art. 8 CEDU, come ribadito dalla Suprema Corte: “in ogni caso, il diritto al rispetto della vita privata e familiare non solo è rimasto in vita nell'art. 5, comma 6, TUI, ma continua ad essere tutelato dall'art. 8 CEDU e rientra in quel “catalogo aperto” dei diritti fondamentali (cfr. Cass. Sez. Unite 24413/2021) 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” (Cass. n. 28162/2023)”.

In conclusione, essendo tuttora presente nel Testo Unico Immigrazione la previsione del divieto di espellibilità dello straniero per le ipotesi in cui il rimpatrio nel Paese di origine possa cagionare una lesione dei diritti fondamentali della persona tutelati dagli ordinamenti costituzionale e internazionale, deve riconoscersi, anche alla luce delle surriferite argomentazioni svolte in ordine alle differenze intercorrenti tra la protezione internazionale e quella speciale, l'obbligo in capo alla pubblica amministrazione di rilasciare un titolo di soggiorno, ove venga accertato che il richiedente versa in uno di tali casi, così che siano garantiti la regolare presenza dell'individuo non espellibile dal territorio nazionale e, di conseguenza, il godimento di tutti i connessi diritti civili e sociali. Tale titolo deve essere, pertanto, individuato

nel permesso di soggiorno per protezione speciale secondo quanto espressamente previsto, nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, ai sensi dell'art. 19, co. 1.2, T.U. Imm., il quale dispone che *“ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1., la Commissione territoriale trasmette ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale”*.

Si tratta di una conclusione che ha trovato ampio spazio anche in altre pronunce della giurisprudenza di merito (v. Trib. Bologna n. 4443/2024 e n. 7460/2024), nelle quali, argomentandosi a partire dal fatto che l'ordinamento interno continui a riconoscere il diritto all'ottenimento della protezione speciale e al rilascio del corrispondente titolo di soggiorno (circostanza che trova un'ulteriore, e ancora più sicura conferma, nel fatto che la protezione speciale costituisca diretta applicazione dell'art. 10, co. 3, Cost., il quale non può ricevere sufficiente attuazione soltanto con la disciplina di derivazione internazionale relativa al rifugio e alla protezione sussidiaria, avendo pacificamente una portata assai più ampia), si è enunciato il principio secondo cui la persona straniera che intenda far accertare di trovarsi in una delle situazioni che, stante il divieto di espellibilità, danno diritto alla protezione speciale, deve ineludibilmente disporre della possibilità di domandare all'autorità amministrativa lo svolgimento della relativa istruttoria procedimentale. Ed ancora è stato riconosciuto come principio generale quello secondo cui l'Autorità, investita della domanda di rilascio di un titolo di soggiorno, abbia l'obbligo di valutare la sussistenza anche dei requisiti di titoli di soggiorno diversi da quelli relativi al permesso specificamente richiesto, ove questi ultimi non fossero rinvenuti, così come prescritto dall'art. 5, co. 9, T.U. Imm. (*“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”*). Infatti, la possibilità che l'esame dell'Autorità copra altresì l'accertamento di presupposti di

legge diversi da quelli posti a fondamento del titolo di soggiorno richiesto, insieme con la necessità di verificare in ogni caso l'inesistenza di un rischio di "refoulement", fanno sì che il soggetto pubblico debba comunque raccogliere l'istanza di rilascio di un titolo di soggiorno, con connesso diritto della persona straniera di essere ricevuta per manifestare la propria volontà. Tale soggetto pubblico va individuato nella Questura, la quale, quindi, dovrà sicuramente provvedere alla formalizzazione della domanda.

Una volta che la Questura abbia raccolto e formalizzato la domanda, si pone l'ulteriore questione attinente alle concrete modalità di svolgimento della procedura di riconoscimento del diritto alla protezione speciale. Infatti, dall'esame del ricorso emerge la richiesta di [REDACTED] di vedersi riconosciuto il diritto soggettivo di proporre la domanda di protezione speciale "in via autonoma" davanti alla competente Questura (nel ricorso si legge "*accertare e dichiarare [...] il diritto del ricorrente a formulare – in via autonoma – al di fuori della procedura di protezione internazionale, domanda di protezione speciale [...]*").

Tale questione, ad avviso del Collegio –stante quanto *supra* riferito in ordine alla permanenza nell'ordinamento giuridico interno del diritto della persona straniera di ottenere in via autonoma il riconoscimento della protezione speciale al di fuori della procedura di asilo –, dev'essere risolta nel senso che, anche dopo l'entrata in vigore della L. n. 50/2023, che ha fatto venir meno la c.d. "duplice strada", la perdurante vigenza e inderogabilità degli obblighi costituzionali e internazionali cui è sottoposto lo Stato italiano ai sensi dell'art. 5, co. 6, T.U. Imm., impone di ritenere che sicuramente la Questura, una volta accertata la sussistenza di un divieto di espulsione, non possa comunque procedere ad un allontanamento o ad una espulsione.

È, quindi, palese come, anche in mancanza di una previsione come quella che era contenuta nel comma 1.2. dell'art. 19 T.U. Imm., le Questure, una volta investite di una qualsiasi richiesta di permesso di soggiorno da parte di una persona straniera irregolare, siano obbligate, quando abbiano sentore della sussistenza dei presupposti di legge per il riconoscimento della protezione speciale, a richiedere il parere

(obbligatorio e vincolante) della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, conformandosi allo stesso.

Pertanto, deve concludersi affermando la sussistenza del perdurante diritto del cittadino straniero di poter dedurre la sussistenza di tali presupposti anche in via principale avanti alla Questura.

In altri termini, alla luce di tale percorso ermeneutico, si deve ritenere che l'abrogazione del secondo periodo del comma 1.2 dell'art. 19 T.U. Imm., non abbia inciso né sul dovere della Questura di verificare sempre se vi sia un divieto di espulsione, interrogando preventivamente la Commissione territoriale, né sul diritto del ricorrente di richiedere in via autonoma tale riconoscimento (in questo senso, v. Trib. Bologna n. 4443/2024).

In ogni caso, va riaffermata, con estrema certezza, la possibilità che la protezione speciale sia proposta nell'ambito di quella internazionale in via del tutto autonoma da una richiesta di rifugio o di protezione sussidiaria e, dunque, anche in assenza di qualsiasi deduzione in ordine a tali ultime richieste.

Tutto ciò detto, alla luce di un'attenta analisi del dato normativo è possibile giungere alle seguenti conclusioni: a) permane il diritto soggettivo fondamentale alla protezione speciale ove ricorrano i presupposti individuati dal Testo Unico Immigrazione, fra cui va evidenziato il rischio del cittadino straniero di essere sottoposto a persecuzione nel Paese di origine, a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, ovvero di subire una lesione dei diritti fondamentali della persona umana riconosciuti dalla Carta costituzionale, e in particolare dall'art. 10, co. 3, nonché dai Trattati e dalle Convenzioni sottoscritte dallo Stato italiano, fra cui risalta, per importanza, quello al rispetto della vita privata e familiare previsto dall'art. 8 CEDU; b) la domanda di protezione speciale può essere presentata alla Questura; c) sicuramente ammissibile è la domanda proposta nell'ambito della procedura di protezione internazionale, la quale abbia ad oggetto anche solo il riconoscimento della protezione speciale (o complementare), senza alcuna allegazione in ordine al rifugio o alla protezione sussidiaria; d) maggiormente discussa, alla luce dell'attuale

stato della normativa, è la questione se, ricevuta una domanda di sola protezione speciale, la Questura debba procedere semplicemente alla sua iscrizione quale domanda di protezione internazionale (c.d. modello C3), per poi trasmetterla per competenza alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, oppure se possa e debba trattarla autonomamente, comunque sempre previo ottenimento del parere (obbligatorio e vincolante) della Commissione Territoriale.

Ebbene, tale scelta in materia organizzativa può essere rimessa alla valutazione dell'autorità amministrativa, nel rispetto dei tempi di legge e garantendo standard di effettività.

Deve ritenersi, inoltre, sussistente l'ulteriore requisito del *periculum in mora*, condividendosi al riguardo le deduzioni svolte dal ricorrente, essendo evidente il pregiudizio non suscettibile di ristoro in termini patrimoniali che potrebbe derivare nelle more del giudizio di merito, posto che l'impossibilità di formalizzare la richiesta di rilascio del permesso oggetto di causa determina il perpetuarsi della condizione di irregolarità del ricorrente, con il conseguente pericolo di espulsione, causando, altresì, l'impossibilità di accedere al sistema delineato dal legislatore a tutela dei numerosi diritti dello straniero.

Deve concludersi, pertanto, nel senso dell'accoglimento della domanda volta ad ottenere che sia impartito alla Questura resistente l'ordine di dare senza indugio al ricorrente un appuntamento finalizzato alla formalizzazione della domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19, co. 1 e 1.1., T.U. Imm., con conseguente riconoscimento del diritto ad ottenere un permesso di soggiorno provvisorio. Atteso il tempo già decorso dalla sua presentazione, si indica in dieci giorni il termine congruo per l'assolvimento del predetto obbligo.

Considerata la particolarità delle questioni trattate e le novità legislative, può disporsi la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.


- **ACCOGLIE** il ricorso e, per l'effetto, **DISPONE** che la Questura resistente, entro dieci giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, consenta al ricorrente la formalizzazione della domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1 e 1.1. D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, con consegna al medesimo del permesso di soggiorno provvisorio;

- **COMPENSA** integralmente le spese di lite.

Catanzaro, 10.03.2025

Il giudice

Dott.ssa 

Atto redatto con la collaborazione del Dott.  MOT in tirocinio nominato con D.M. 22.10.2024