Firmato Da: Sturiale Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eaa0 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello AIE Serial#: 9dcadc2e97e6c6f0794e9a7f0d7e0d74

5990 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE

Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE.

Il Collegio, riunito in camera di consiglio, composto dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Barbara Fabbrini	Presidente
Dott. Massimiliano Sturiale	Giudice Rel.
Dott.ssa Maria Giulia D'Ettore	Giudice

nella causa iscritta a n. r.g. **5990 /2025**

PROMOSSA DA

[redacted] (CUI [redacted], rappresentato e difeso dall'Avv. CRISTINA POLIMENO e dall'Avv. MARTINA BIANCHI, elettivamente domiciliato presso lo studio delle stesse in Pisa in via Cosimo Ridolfi n.6,;

RICORRENTE

CONTRO

MINISTERO DELL'INTERNO - QUESTURA DI LUCCA, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato;

RESISTENTE

E NEI CONFRONTI DI

PUBBLICO MINISTERO in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze;

INTERVENUTO *Ex lege*

all'esito della camera di consiglio del 08/04/2026 ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

ex art. 281*terdecies* c.p.c.

avente per **OGGETTO**: Impugnazione avverso diniego/revoca di rilascio/rinnovo permesso di soggiorno

CONCLUSIONI DELLE PARTI

I procuratori delle parti hanno concluso **come in atti e verbali di causa.**

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso ex artt. 19*ter* D. Lgs. n. 150/2011 e 281-*decies* c.p.c., depositato il 13.05.2025, [redacted] ha convenuto in giudizio il Ministero dell'Interno e la Questura di Lucca, al fine di ottenere una pronuncia giudiziale che, in via preliminare, accerti la fondatezza della domanda volta al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale ex art. 19 c. 1 e 1.1. D. Lgs. n. 286/1998 nell'alveo dell'art. 5 c. 6 D. Lgs. n. 286/1998 e conseguenzialmente condanni il Questore di Lucca a far formalizzare l'istanza di rilascio del suddetto permesso di soggiorno, come da PEC del 15.04.2025. Egli ha inoltre richiesto, sempre in via preliminare, la rettifica delle proprie generalità ai fini del corretto fotosegnalamento.

A sostegno della sua domanda, parte ricorrente ha premesso di essere un cittadino bengalese e di risiedere sul territorio toscano da quasi quattro anni e di aver costituito in Lucca il centro dei suoi interessi e della sua vita privata.

Egli, infatti, ha dichiarato e documentato: di possedere legami familiari in Italia, in particolare uno zio materno, cittadino italiano residente a Bologna, con cui il richiedente mantiene regolari contatti; di parlare correntemente la lingua italiana e di avere un impiego come da Certificazioni Uniche 2023, 2024 e 2025 (doc. 9); di essere dal 25.09.2024 titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato presso la [redacted] di Viareggio (LU); di sostenere, grazie ai proventi della sua attività lavorativa, i familiari nel Paese di origine, come da ricevute delle rimesse di denaro in Bangladesh (doc. 11).

Ha aggiunto che in data 15.04.2025, inviava - a mezzo PEC - alla Questura di Lucca la richiesta di appuntamento per la formalizzazione della propria domanda di protezione speciale, tramite istanza diretta al Questore (doc. 16).

In data 19.04.2025, la Questura di Lucca rispondeva in modo informale tramite PEC comunicando che "*la legge 50/2023, oltre a confermare l'abrogazione dei periodi terzo e quarto al comma 1.1. dell'art.19TUI (a far data dal 11.3.2023), ha anche abrogato la fattispecie di permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art.19 comma 1.2 (dal*

Firmato Da: Sostituto Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3e2a0 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per modello A1e Serial#: 6dda0c2e27e8c6c18279a0c1f0d2d1e7/05/24

Firmato Da: Stefano Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eaa01 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello AIE Serial#: 6dda0c27e2702e5f7d5e4aa27d02d1e07c74

5.5.2023), specificando che la richiesta di permesso di soggiorno per protezione speciale è da ricondurre sempre nell'alveo dell'art.32 del D. L.vo 25/2008.; per tale ragione la sua istanza non potrà avere accoglimento" (doc. 1).

Egli, dato il contegno dell'amministrazione, ha quindi rassegnato le conclusioni come sopra riportate.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura Distrettuale dello Stato che, in primo luogo ha evidenziato come il [redacted] avesse già presentato domanda di protezione internazionale in Austria in data 10.09.2021. Per tale ragione l'Unità Dublino italiana, in applicazione degli artt. 23 e ss. del Regolamento (UE) n. 604/2013, in data 27.12.2021 aveva trasmesso alle Autorità austriache una richiesta di presa in carico ai sensi dell'art. 18, comma 1, letto b), del medesimo Regolamento. Tale decisione era stata impugnata dall'odierno ricorrente e rigettata dal Tribunale di Roma, ed era – al momento della costituzione – pendente ricorso per Cassazione. Sarebbe quindi inammissibile – indipendentemente dalle modifiche normative del 2023 – la presentazione di una domanda di permesso per protezione speciale in pendenza del ricorso riguardante la competenza a decidere sulla domanda medesima in base al Reg. UE 604/2013.

Va sin d'ora precisato che, nel corso del giudizio, si è concluso il suddetto procedimento in Cassazione con una pronuncia di inammissibilità del ricorso (doc. 26)

In ogni caso, nel merito, parte resistente ha evidenziato come il D.L. n. 130/2020, convertito in L. n. 173/2020, aveva introdotto, quale modifica all'art 19 del D. Lgs n. 286/1998, il comma 1.2 prevedendo un rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale da parte del Questore, nel caso in cui l'allontanamento dal territorio nazionale costituisse una violazione dei diritti sanciti dall'art. 8 CEDU e richiamati dall'art. 19 T.U.1. Ha aggiunto che la L. n. 50/2023, entrata in vigore in data 05 maggio 2023, ha però abrogato il terzo e il quarto periodo del comma 1.1 dell'art. 19 del TUI, concernenti il divieto di respingimento ed espulsione qualora vi sia fondato motivo di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, circostanza che, in base alla normativa previgente, consentiva allo straniero di ottenere un permesso di soggiorno per protezione speciale. Tale normativa - secondo la ricostruzione di parte resistente - ha dunque soppresso la possibilità di presentare la domanda di protezione speciale direttamente in Questura.

Firmato Da: Giuriale Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eaa0 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A1e Serial#: 6ddaa0a27a29c0e6a

All'udienza del 19.03.2026 dinanzi al giudice relatore, parte ricorrente ha depositato documentazione integrativa (tra cui la sentenza della Corte di Cassazione con cui è stato respinto il ricorso avverso la decisione di trasferimento in Austria del ricorrente) ed ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.

Ha chiesto la rimessione della causa al Collegio per la decisione, senza fissazione di ulteriore udienza di discussione orale collegiale, rinunciando ai termini per note conclusionali.

La causa è stata dunque rimessa al Collegio per la decisione.

1. Sull'ammissibilità di una domanda di protezione speciale pendente un ricorso Dublino

La prima questione da analizzare, prima di passare al merito della richiesta, seguendo l'ordine delle eccezioni di parte resistente è se - dato il consolidarsi di un provvedimento di trasferimento in Austria ai sensi del Regolamento Dublino per l'esame della domanda di protezione internazionale - residuino margini di competenza delle autorità italiane per l'esame della domanda di protezione complementare.

Come detto, infatti, [redacted] aveva già presentato un modello C3 avanti alla questura di Lucca in data 26.11.2021, avanzando domanda di protezione internazionale, che però era già stata presentata in Austria in data 10.11.2021.

Per tale ragione l'Unità Dublino italiana, in applicazione degli artt. 23 e ss. del Regolamento (UE) n. 604/2013, in data 27.12.2021 aveva trasmesso alle Autorità austriache una richiesta di presa in carico ai sensi dell'art. 18, comma 1, letto b), del medesimo Regolamento, accettata dalle autorità austriache. Impugnato il provvedimento di trasferimento, il Tribunale di Roma prima (con sentenza 12.12.2023 - doc. 6) e la Suprema Corte di Cassazione poi (doc. 28) hanno rigettato i ricorsi, con ciò consolidando il provvedimento di trasferimento e rendendolo definivo.

Ora, in materia di rapporti tra norme nazionali e quelle regolamentari comunitarie, si è recentemente posto il tema dell'incidenza del diritto alla protezione complementare di diritto nazionale, quale causa ostativa al trasferimento, sindacabile sotto il profilo dell'esercizio della clausola discrezionale (cfr. Cass. n. 12085/2025).

Il ragionamento dei giudici di legittimità, nella pronuncia da ultimo citata, parte dal presupposto della non sindacabilità, da parte del giudice dell'impugnazione, della decisione

Firmato Da: Stefano Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3e2a0 - Firmato Da: BARBARA PADRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per modello A1e Serial#: 8dda0c2e27d1b43b8a2f0b2b1e7b07a4

di trasferimento e del rischio di *refoulement* indiretto, salva l'acclarata sussistenza di carenze sistemiche nel sistema di asilo e di accoglienza.

Esclude, in altre parole, ogni forma di interferenza da parte del giudice del paese richiedente, sulla intervenuta decisione definitiva riguardante la protezione internazionale, assunta dal paese richiesto, anche in caso di divergenza valutativa dei requisiti e, soprattutto, sulla valutazione del rischio di *refoulement* con riferimento alle determinazioni e alle modalità di attuazione del rimpatrio (Cfr. Cass., Sez. un., n.935/2025).

Il rispetto assoluto e la fiducia nello Stato membro di ripresa in carico riguarda, tuttavia, il sistema unionale della protezione internazionale. In altre parole, l'insindacabilità riguarda le decisioni relative allo *status* di rifugiato, alla protezione sussidiaria ed alle misure consequenziali al rigetto, non anche il sistema della protezione nazionale il quale, come detto, deriva da un complesso quadro di tutela costituzionale convenzionale interna autonomamente predisposto dallo Stato membro, che in quanto tale non subisce interferenze, quanto alla determinazione della competenza giurisdizionale con le regole unionali contenute nel Regolamento (UE) n. 604/2013.

È, cioè, necessario - come chiarito proprio da Cass. n. 12085/2025 - che sia prospettata una delle cause d'inespellibilità contenute nell'art. 19 D. Lgs n. 286/1998, cui rinvia la clausola di salvaguardia costituita dalla parte ancora vigente dell'art. 5 comma 6 del medesimo testo legislativo, secondo la quale il nostro Stato è tenuto al rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali in tema di diritti fondamentali della persona.

Tra dette cause di inespellebilità si contemplano non solo cause (in parte) sovrapponibili alle fattispecie di protezione internazionale tipizzate del diritto unionale, ma anche cause non coincidenti, quanto ai requisiti, con la protezione internazionale, e che valorizzano una diversa conformazione della vulnerabilità tutelabile rispetto al rigido perimetro dei requisiti normativi delle protezioni maggiori, quale è proprio la violazione del diritto alla vita privata e familiare.

E proprio tali elementi sono quelli prospettati dall'odierno ricorrente, che, con la sua domanda di protezione speciale avanzata al Questore di Lucca, ha inteso far valere profili riconducibili alla sua vita privata, rilevanti ex art. 8 CEDU, nuovi e diversi rispetto a quelli già fatti valere con il C3 del 2021. Egli, infatti, ha allegato un'integrazione socio-lavorativa maturata dal 08.04.2022 (data di inizio del suo rapporto di lavoro) a quella di presentazione dell'istanza e, quindi, successiva tanto alla presentazione dell'istanza C3 tanto al

Firmato Da: Giuliale Massimiliano Emesso Da: Infocamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3e8a01 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per modello A1 e Serial#: 9d8a0a727a31b43a82a1d02d1e1d0174

procedimento di impugnativa del provvedimento dell'Unità Dublino (concluso in primo grado il 12.12.2023).

L'omessa valutazione nel merito compiuta da parte del Questore di Lucca dell'istanza del ricorrente ha dunque impedito al ricorrente di far valere in via amministrativa, nell'ambito della procedura di cd. ripresa in carico, elementi nuovi e rilevanti, ostativi al suo trasferimento in Austria secondo la clausola discrezionale di cui all'art. 17 del Regolamento (UE) n. 604/2013 (cfr. Cass. Civ. n. 12085/2025)

Ne consegue che, essendo stati prospettati elementi nuovi e afferenti solo alla protezione speciale, che non sono mai stati valutati in sede amministrativa, sussiste - solo con riferimento ad essi - il potere dovere del giudice di esaminarli, in forza delle coordinate ermeneutiche sopra riportate.

2. Sull'ammissibilità di una domanda di protezione speciale presentata in via diretta al Questore, dopo l'entrata in vigore della L. n. 50/2023.

A questo punto la questione successiva riguarda l'ammissibilità di una domanda diretta al Questore di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale, anche dopo le modifiche apportate dalla L. n. 50/2023 al Testo Unico Immigrazione.

Al fine di dare una compiuta analisi del predetto tema, è opportuno premettere che una delle principali novità introdotte dal D.L. n. 130/2020 era stata la possibilità di richiedere direttamente al Questore - a mezzo di apposita istanza - il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, senza dover formalizzare una domanda di protezione internazionale (c.d. modello C3).

L'art. 19 co. 1.2. del T.U.I - nella versione all'epoca vigente - infatti recitava 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*".

Si era quindi sostenuto che era stata "*prevista una duplice strada attraverso la quale, in presenza delle condizioni dei commi 1 e 1.1 novellati, si può giungere al rilascio del permesso per protezione speciale da parte del Questore: o a seguito della trasmissione degli atti da parte della CT che rigetti la domanda di protezione; o, quando sia avanzata una richiesta di permesso di soggiorno direttamente al Questore, è quest'ultimo a rilasciarlo, previo parere*

Firmato Da: Giuliana Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3e2a0 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A1e Serial#: 9d8a0c2e27e0c5e1c1943e8a1092e1e1b7c24

della CT" (cfr. Relazione del Massimario della Corte di Cassazione n. 94 del 2020). Detta interpretazione poi era stata condivisa anche in via amministrativa da una circolare della Commissione Nazionale del Diritto d'Asilo che aveva dettagliato la procedura amministrativa che le Questure erano tenute a seguire (Cfr. Circ. Comm. Naz. Dir. As. Protocollo 0007335 del 19.07.2021).

Come è noto però l'art. 19 co. 1.2. del T.U.I è stato abrogato dal D.L. n. 20/2023 conv. con mod. in L. n. 50/2023. Sicché la parte resistente - proprio valorizzando l'intervento del legislatore - ha ritenuto inammissibile l'istanza avanzata dal ricorrente di riconoscimento della protezione speciale direttamente al Questore.

Tuttavia, parte ricorrente, valorizzando anche alcuni precedenti della giurisprudenza di merito, ha messo in luce come le modifiche apportate dal D.L. n. 20/2023, in particolare all'art. 7, e dalla relativa legge di conversione n. 50/2023 - pur abrogando il terzo e quarto periodo del comma 1.1 dell'art. 19 D. Lgs. n. 286/1998, i quali (nella versione novellata dal D.L. n. 130/2020) 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. n. 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 e degradanti - in attuazione del principio di diritto internazionale cogente di *non refoulement*, espresso tra gli altri strumenti internazionali dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati e dall'art. 3 della CEDU nell'interpretazione ormai da tempo affermata dalla Corte EDU (a partire da ECtHR, *Soering v. the United Kingdom*, n. 14038/88 del 07.07.1989), sia il caso in cui l'allontanamento del cittadino straniero costituisca una violazione degli obblighi di cui all'art. 5, comma 6 D. Lgs. n. 286/1998, ossia degli obblighi costituzionali o internazionali vincolanti per l'ordinamento italiano, compreso l'obbligo di rispetto della vita

Firmato Da: Giuliana Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eaa0 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello AIE Serial#: 6d6a0c7e27ebc6c1c7e2c6d1c7e2c6d1c7e2c6d1:0b7/24

privata e familiare della persona ai sensi dell'art. 8 CEDU, come ribadito anche 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).

Sicché, non essendo stato abrogato il permesso di soggiorno per protezione speciale, il contegno di parte resistente – secondo la prospettazione di parte ricorrente – non appare legittimo.

Orbene, al fine di esaminare il tema prospettato, occorre dare atto dei più recenti principi di diritto elaborati dalla Suprema Corte di Cassazione, in seguito al rinvio pregiudiziale *ex* art. 363*bis* c.p.c. proposto dal Tribunale di Venezia sull'interpretazione degli artt. 19, comma 1.1, e 5, comma 6, D. Lgs. n. 286/1998, come risultanti dalle modifiche introdotte dal D.L. n. 20/2023 (cfr. Cass. n. 29593/2025).

In tale pronuncia si è infatti confermato che "*la rivisitazione, a opera del decreto-legge n. 20 del 2023, convertito nella legge n. 50 del 2023, dell'istituto della protezione complementare non ha determinato il venir meno della tutela della vita privata e familiare dello straniero che si trova in Italia, tanto più che il tessuto normativo continua a richiedere il rispetto degli obblighi costituzionali e convenzionali*" e di conseguenza 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*".

La Suprema Corte ha poi precisato che "*nessun rilievo ostativo assume il fatto che tale radicamento sia avvenuto nel tempo necessario ad esaminare le domande del cittadino straniero di accesso alle protezione maggiori*", con ciò implicando la possibilità - se non la necessità - di prendere in considerazione, ai fini della protezione complementare, anche tutti quei fattori di radicamento intervenuti dall'introduzione della domanda di protezione internazionale.

Firmato Da: Giuliano Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3e2a01 - Firmato Da: BARBARA PADRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A1 e Serial#: 8dda0c27e27c8f9e4c1f8d2f8e1d0b7f4

Secondo la richiamata pronuncia del 2025, l'abrogazione dei due periodi dell'art. 19 cit. riveste, pertanto, una portata limitata, perché incide esclusivamente sulla individuazione dei fattori e dei criteri che presiedono al necessario bilanciamento degli interessi in gioco. Senza i tratti di tipicità normativa che il sistema aveva assunto con la riforma del 2020, l'interprete dovrà, d'ora innanzi, ripercorrere i sentieri tracciati dalla giurisprudenza e rinvenire, nei criteri - largamente sovrapponibili, e soggetti alla flessibile mediazione giudiziale - elaborati dalla giurisprudenza sovranazionale (cfr. altresì sul punto Cass. n. 18557/2025) le orme da seguire per riempire di contenuto la formula elastica che egli deve applicare.

La Corte di Cassazione ha infine precisato che "*la tutela della vita privata e familiare esige una valutazione di proporzionalità e di bilanciamento nel caso concreto, secondo i criteri elaborati dalla Corte Edu e dalla pronuncia a Sezioni Unite 9 settembre 2021, n. 24413, tenendo conto dei legami familiari sviluppati in Italia, della durata della presenza della persona sul territorio nazionale, delle relazioni sociali intessute, del grado di integrazione lavorativa realizzato e del legame con la comunità anche sotto il profilo del necessario rispetto delle sue regole*".

Non può quindi dubitarsi, dopo l'intervento chiarificatore del giudice di legittimità, che - come sostenuto da parte ricorrente - anche dopo le modifiche del D.L. n. 20/2023 sopravviva nel nostro ordinamento il diritto al riconoscimento della protezione complementare. Del resto, il sistema di protezione nazionale deriva da un complesso quadro di tutela costituzionale autonomamente predisposto dallo Stato, che trova le sue radici e fondamento in uno dei principi fondamentali della Carta Costituzionale, ovverosia l'art. 10 comma 3 Cost.

Ciò posto, chiarito che il D.L. n. 20/2023 come conv. dalla L. n. 50/2023 non ha inciso in modo sensibile sulla disciplina sostanziale della protezione complementare, occorre chiedersi come una Questura debba comportarsi di fronte ad una richiesta di riconoscimento del permesso di soggiorno per protezione speciale avanzata in via autonoma.

Sul punto occorre evidenziare ulteriori due elementi utili ai fini della risoluzione della questione.

Il primo è che, nonostante le modifiche normative apportate dalla riforma del 2023, è ancora oggi in vigore l'art. 9 D.P.R. n. 394/1999 (Regolamento di attuazione del Testo unico Immigrazione), il quale prevede che qualsiasi richiesta di permesso di soggiorno (se non

diversamente disciplinato) è presentata, entro il termine previsto dal medesimo Testo unico, al Questore della provincia nella quale lo straniero intende soggiornare.

Sicché è la stessa legge a individuare nel Questore l'autorità competente a conoscere le istanze di rilascio di un qualsiasi permesso di soggiorno (salvo che non sia diversamente stabilito).

Non solo, deve anche sottolinearsi come l'art. 19 TUI essendo una norma di chiusura del sistema impone alla questura di valutare sempre e comunque anche a fronte di qualsiasi altra domanda di permesso di soggiorno, il possesso dei requisiti per il riconoscimento della protezione speciale, e nel caso rilasciare tale permesso al richiedente (cfr. Cass. Civ. 18542/2025).

Inoltre, è fondamentale anche evidenziare un secondo elemento, cioè che la Suprema Corte di Cassazione ha da tempo affermato il principio di diritto secondo cui "*le domande reiterate di protezione internazionale, (...) sono ammissibili anche se fondate esclusivamente su nuovi elementi riconducibili ai presupposti per il riconoscimento della protezione speciale ex art. 19, commi 1 e 1.1, del d.lgs. n. 286 del 1998, atteso che l'oggetto del giudizio è l'accertamento di un diritto soggettivo che include anche i presupposti della invocata protezione complementare*"(cfr. Cass. n. 37275/2022).

Da ciò deriva che, se sono ammissibili domande reiterate di protezione internazionale fondate solo su motivi relativi alla protezione complementare, *a fortiori* devono ritenersi ammissibili anche domande aventi ad oggetto motivi afferenti solo alla protezione nazionale.

Anche perché gli istituiti del rifugio e della protezione sussidiaria richiedono, per essere accordati, la dimostrazione di un rischio persecutorio ben preciso (ex art. 1A Convenzione di Ginevra del 1951) oppure il rischio di danno grave altrettanto ben individuato normativamente (art. 14 D. Lgs. n. 251/2007), ed è quindi necessario compiere un giudizio di credibilità soggettiva del richiedente sulle vicende che hanno costituito, secondo quanto narrato dal richiedente, le ragioni dell'espatrio.

Tuttavia, i rischi tutelati dai due istituti sopra menzionati non completano la gamma delle ipotesi di inespellibilità indicate dall'art. 19 T.U.I - anche per come riscritto dalla riforma del 2023 - alcune delle quali prescindono dal suddetto giudizio.

Si tratta di due sistemi, afferenti al medesimo fondamento Costituzionale, eterogenei e complementari tra loro.

Firmato Da: Stefanie Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eda01 - Firmato Da: BARBARA PADRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A1e Serial#: 9d6a6c7e2e6c4e1c729acc0a1782b01d0a1782b01d0a1782b01d0a1782b01d0a17

Firmato Da: Giuliana Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eaa01 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per modello A1e Serial#: 9bdacd2e27a1b45aa21d92c8e1b0b724

Considerata, quindi, l'ammissibilità di una istanza di riconoscimento di permesso di soggiorno fondata solo su motivi afferenti alla protezione speciale e rilevata la competenza amministrativa dell'autorità adita, deve concludersi che sussiste un generale obbligo del Questore di ricevere le istanze di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale e di esaminarle nel merito.

È altresì da specificare che nel caso in esame il Questore di Lucca, nel rispondere con la mail del 19.04.2025 ha sottolineato anche che "*la richiesta di permesso di soggiorno per protezione speciale è da ricondurre sempre nell'alveo dell'art.32 del D. L.vo 25/2008*" (cfr. Doc. 1 di parte ricorrente).

Ora, anche volendo accedere alla tesi sostenuta dalla Questura di Lucca, ovverosia che nel caso in cui un cittadino straniero intenda ottenere un permesso di soggiorno per protezione speciale - dopo le riforme del 2023 - debba necessariamente compilare il modello C3 e quindi presentare domanda di protezione internazionale, deve evidenziarsi come la risposta fornita al ricorrente sia comunque illegittima.

Infatti, l'art. 6 della Direttiva Procedure (Direttiva 2013/32/UE) prevede esplicitamente che "*quando chiunque presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente a norma del diritto nazionale a registrare tali domande, la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda*".

Deve anche evidenziarsi che la presentazione della domanda di asilo è attività che non richiede alcuna forma, come chiarito dal considerando n. 27 della medesima direttiva, a tenore del quale "*i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale*".

Dalla manifestazione di volontà discende il riconoscimento dello *status* di richiedente, infatti "*l'azione di «presentare» una domanda di protezione internazionale non presuppone alcuna formalità amministrativa, in quanto [...] dette formalità devono essere rispettate al momento dell'«inoltro» della domanda*" (CGUE, C-36/20 PPU, 25.06.2020).

Ne discende quindi che, a fronte di una manifestazione di volontà di richiedere una delle forme di protezione internazionale sorge l'obbligo dell'autorità statuale di analizzare la richiesta del ricorrente e di fornire alla sua domanda una risposta nel merito anche se negativa.

3. La qualificazione giuridica del contegno dell'amministrazione.

Firmato Da: Giuliano Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eadd - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello AVE Serial#: bdaacc2a7e9c4e9c7eae4e9c7eae4e9c7eae4e9c - Firmato Da: Giuliano Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eadd

Ciò premesso, occorre interrogarsi in ordine alla natura giuridica della PEC (doc. 1) emessa dall'amministrazione in risposta alla richiesta del ricorrente.

Giova a questo punto richiamare alcuni principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa nel creare la categoria del c.d. provvedimento implicito.

Esso ricorre tutte le volte in cui "*l'Amministrazione, pur non adottando formalmente la propria determinazione, ne determini univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un contegno conseguente, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del corrispondente provvedimento formale non adottato: le quante volte, cioè, emerga senza equivoco un collegamento biunivoco tra l'atto adottato o la condotta tenuta e la determinazione che da questi si pretende di ricavare, onde quest'ultima sia l'unica conseguenza possibile della presupposta manifestazione di volontà*" (Cfr. Cons. Stat. n. 589/2019).

Del resto, l'art. 2 L. n. 241/1990, nel richiedere un provvedimento espresso, intende solo imporre una definitiva determinazione, senza sancirne le necessarie modalità formali.

Più nello specifico, sono stati individuati -sempre dalla giurisprudenza amministrativa- i confini dell'istituto *de quo,* ed in particolare si è evidenziato che:

"*a) che debba pregiudizialmente esistere, a monte, una manifestazione espressa di volontà (affidata ad un atto amministrativo formale o anche ad un comportamento a sua volta concludente), da cui possa desumersi l'atto implicito: e ciò in quanto la rilevanza relazionale dei comportamenti amministrativi deve essere apprezzata, in termini necessariamente contestualizzati, nel complessivo quadro dell'azione amministrativa;*

b) che, per un verso, la manifestazione di volontà a monte provenga da un organo amministrativo competente e nell'esercizio delle sue attribuzioni e, per altro verso, nella stessa sfera di competenza rientri l'atto implicito a valle (non palesandosi, in difetto, lecita la valorizzazione del nesso di presupposizione);

c) che non sia normativamente imposto il rispetto di una forma solenne, dovendo operare il generale principio di libertà delle forme (ex art. 21 septies cit.);

d) che dal comportamento deve desumersi in modo non equivoco la volontà provvedimentale, dovendo esistere un collegamento esclusivo e bilaterale tra atto implicito e atto presupponente, nel senso che l'atto implicito deve essere l'unica conseguenza possibile

di quello espresso (non potendo attivarsi, in difetto, il meccanismo inferenziale di necessaria implicazione);

e) che, in ogni caso, emergano ex factis (avuto riguardo al concreto andamento dell'iter procedimentale e alle effettive acquisizioni istruttorie: gli elementi necessari alla ricostruzione del potere esercitato" (Cons. Stato n. 2456/2018).

Nel caso in esame, tutti i predetti requisiti sono presenti nella PEC della Questura di Lucca. Infatti, vi è sicuramente una manifestazione espressa di volontà (affidata ad un atto amministrativo formale o anche ad un comportamento a sua volta concludente), da cui possa desumersi l'atto implicito ("*la sua istanza non potrà avere accoglimento*"); proveniente dall'organo amministrativo competente e nell'esercizio delle sue attribuzioni (ovverosia proviene dal Questore, soggetto competente al rilascio del permesso di soggiorno richiesto); contenente le motivazioni normative e quindi gli elementi necessari per ricostruire l'istruttoria procedimentale ("*la legge 50/2023, oltre a confermare l'abrogazione dei periodi terzo e quarto al comma 1.1. dell'art.19TUI (a far data dal 11.3.2023), ha anche abrogato la fattispecie di permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art.19 comma 1.2 (dal 5.5.2023), specificando che la richiesta di permesso di soggiorno per protezione speciale è da ricondurre sempre nell'alveo dell'art.32 del D. L.vo 25/2008*").

Ne consegue che la PEC invita dal Questore di Lucca è a tutti gli effetti un rifiuto di rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale (senza esame nel merito, ma in ragione della asserita inammissibilità della domanda) e come tale va quindi esaminata da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria.

In quest'ottica, si comprende come sia logicamente invertita l'esposizione delle istanze difensive di parte ricorrente che antepone e qualifica come preliminare l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per poi richiedere all'autorità giudiziaria di condannare l'amministrazione a formalizzare la domanda.

È invece presupposto determinante - al fine di accertare in sede giurisdizionale la sussistenza o meno in capo a [redacted] dei requisiti per il riconoscimento della protezione speciale - il fatto che sia stata ritenuta, sia pure implicitamente per le motivazioni di cui sopra, non ammissibile la sua domanda.

Se come sostenuto dal Questore "*la richiesta di permesso di soggiorno per protezione speciale è da ricondurre sempre nell'alveo dell'art.32 del D. L.vo 25/2008*", allora la

Firmato Da: Stunate Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3ea8d - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello AE Serial#: 9d8dc0e727e9c8c1d3b45ea27d3b2016f7b574

Firmato Da: Giuliate Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eaa0 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per modello A1e Serial#: 9bdacc2e27a1b43aaa2a1d02d1e1d074

conclusione "*la sua istanza non potrà avere accoglimento*" contrasta esplicitamente con l'art. 32 della Direttiva Procedure, il quale testualmente prevede che "*Gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se:*

a) un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale;

b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 35;

c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 38;

d) la domanda è una domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE;

e) una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustifichino una domanda separata".

Nel caso in esame, non ricorre nessuna di queste ipotesi e quindi deve ritenersi che la PEC di risposta della Questura di Lucca vada qualificata quale provvedimento implicito di inammissibilità della richiesta con la conseguenza che - essendo già stato esercitato il potere, tramite una manifestazione chiara e univoca di volontà dell'amministrazione - sorge il potere/dovere del giudice (su domanda di parte) di valutare nel merito la legittimità del rifiuto del rilascio del permesso di soggiorno, esaminando nel merito la sussistenza dei presupposti per il rilascio dello stesso.

Il collegio infatti - pur condividendo le premesse espresse dalla giurisprudenza di merito citata dal ricorrente (cfr. Tribunale di Roma Sent. 10.07.2023) - ritiene di discostarsi dalle conclusioni adottate. Infatti, il diritto inalienabile della persona, costituzionalmente e internazionalmente tutelato non semplicemente è quello di "*richiedere la protezione dello Stato di accoglienza*" ma, ovviamente qualora ne ricorrano le condizioni, di ottenere il "*diritto d'Asilo nel territorio della Repubblica*" (Cfr. 10 c. 3 Cost.). Sicchè, è compito dell'autorità giudiziaria - a fronte di un contegno ritenuto illegittimo della pubblica amministrazione -

Firmato Da: Giuliale Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eaa0 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per modello A1e Serial#: 9ddd0c7e27f3f43e8a2 - 06/12/24

rimuovere gli ostacoli volti al riconoscimento di un diritto fondamentale della persona, scendendo nel merito dell'analisi della sua richiesta.

Tale soluzione è coerente con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, e artt. 6 e 13 CEDU). Giova al riguardo sottolineare come l'art. 46 n. 3 della Direttiva Procedure impone all'autorità giurisdizionale - quanto meno quella di primo grado - "*l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto*".

Ne consegue, quindi, che una soluzione che preveda che il ricorrente sia costretto a ritornare in sede amministrativa per ottenere un esame nel merito della sua domanda rappresenterebbe anche un'inutile duplicazione dei procedimenti e presumibilmente dei processi, a fronte di una manifestazione di volontà univoca e negativa dell'amministrazione.

Infine, detta soluzione è anche coerente con la natura della giurisdizione ordinaria sugli atti amministrativi, la quale è incentrata sulla tutela di un diritto soggettivo, che non è quello ad una peculiare procedura amministrativa, ma è quello, consacrato dall'art. 10 comma 3 della Costituzione, afferente alla protezione speciale (cfr. Cass. Civ. n. 20492/2020).

Del resto, non assume alcuna rilevanza ai fini della decisione in esame stabilire quale procedimento amministrativo l'amministrazione debba in concreto seguire, poiché, tanto se si accede alla tesi fatta propria dal ricorrente (cioè quella del procedimento autonomo e diverso da quello di protezione internazionale) tanto se si accede alla tesi fatta propria dal resistente (cioè quello dell'obbligo di formalizzazione del C3), in ogni caso l'amministrazione - per le considerazioni già espresse in precedenza - era tenuta a ricevere la domanda del ricorrente e ad esaminarla nel merito, non potendosi limitare ad una comunicazione via mail delle ragioni del rifiuto.

Da ciò deriva che in sede giurisdizionale è compito del giudice, a fronte di un simile comportamento della pubblica amministrazione ed in presenza di esplicita domanda di parte (che nel caso di specie è stata svolta, sia pure in via preliminare), accertare la sussistenza o meno dei presupposti per il riconoscimento della protezione speciale.

Tale conclusione è coerente anche con le più recenti coordinate ermeneutiche della Corte di Legittimità, la quale ha recentemente evidenziato che "*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*

Firmato Da: Stefano Massimiliano Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3eaa01 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello AIE Serial#: 6ddd6c7e7282c9e0 [1802021/107/24

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" (cfr. Cass. n. 18452/2025).

4. Esame nel merito della domanda di protezione speciale.

Occorre dunque esaminare la domanda di protezione speciale.

Si deve osservare come nei cinque anni trascorsi sul territorio italiano il ricorrente abbia radicato qui la propria vita privata, sia per l'attività lavorativa svolta che per le relazioni - affettive, amicali, nei rapporti di lavoro e sociali - inevitabilmente intrecciate con tutti i suoi contatti sociali.

Dalla documentazione in atti si rileva, soprattutto, l'attività lavorativa svolta.

In particolare, nel corso degli anni di permanenza sul territorio italiano il ricorrente risulta avere sempre lavorato in regola presso il medesimo datore di lavoro, con contratto di lavoro dapprima a tempo determinato, via via puntualmente rinnovato, e oggi trasformato in contratto a tempo indeterminato.

Egli infatti lavora, sin dal 01.06.2022, presso la [redacted] in Viareggio con la qualifica di operaio.

Dalla documentazione in atti si rileva, infine, come il medesimo abbia prodotto negli ultimi anni redditi pari complessivamente a €10.834,44 nel 2022, a €14.702,24 nel 2023, a €16.580,00 nel 2024 e a €10.538,00 fino al 31.08.2025 (cfr. doc 23 estratto conto previdenziale). Le buste paga successive ammontano ad €1.000,00 mensili (Cfr. doc. 25).

L'entità di tali redditi conferma il radicamento del ricorrente sul territorio e la sua raggiunta indipendenza economica

Appare quindi che la conseguita autonomia economica del ricorrente, la buona rete di relazioni sociali da lui costruita negli anni di permanenza sul territorio italiano, che gli consente di partecipare pienamente alla vita della comunità, integrino una consolidata vita privata in Italia, la cui lesione non è consentita ai sensi dell'art. 8 CEDU e dell'art. 19 co. 1.1 T.U.I. in mancanza di pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica derivanti dalle condotte del ricorrente.

In ultimo considerato il riconoscimento della protezione speciale già in sede giudiziale è sufficiente la corretta indicazione di nome e cognome nel dispositivo per la rettifica dei dati anagrafici (doc. 2 passaporto del ricorrente).

5. Sulle spese di lite

Per quanto concerne il regolamento delle spese di lite, si ritiene che sussistano gravi e circostanziate ragioni di compensazione delle spese di lite (cfr. C. Cost. n. 77/2018) data la novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale di Firenze, in composizione collegiale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e difesa, accogliendo il ricorso presentato da [redacted] per le motivazioni disposte in parte narrativa:

1) Accoglie il ricorso e per l'effetto riconosce al ricorrente il diritto al permesso per protezione speciale ai sensi dell'art. 19, co. 1 e 1.1., D. Lgs. n. 286/1998 e ordina di conseguenza al Questore competente per territorio il rilascio ad [redacted] nato a [redacted] in Bangladesh il [redacted], del **permesso di soggiorno per protezione speciale**;
2) compensa le spese di lite.

Si comunichi

Firenze, così deciso alla camera di consiglio del 08/04/2026

Il Relatore

Dott. Massimiliano Sturiale

La Presidente

Dott.ssa Barbara Fabbrini

Firmato Da: Sturiale Massimiliano Emesso Da: Infocamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 3e4a81 - Firmato Da: BARBARA FABBRINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A1 e Serial#: 9ddadc02e27a1b43aaa2 (02/2018 07:24