



TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE

il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Marco Gattuso	Presidente Relatore
dott. Maria Cristina Borgo	Giudice
dott. Sabrina Bosi	Giudice

all'esito della discussione all'udienza del 24 giugno 2024, sostituita con trattazione scritta ai sensi dell'art. 127 *ter* c.p.c. senza alcuna opposizione dalle parti, ha pronunciato *ex art. 275 bis* c.p.c. la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. **4443/2024** promossa da:

_____ con l'avv. CIMAGLIA ALESSANDRO

RICORRENTE

contro

MINISTERO INTERNO, QUESTURA PARMA

RESISTENTE CONTUMACE

Motivi della decisione

1.

Con ricorso presentato ai sensi dell'art. 281 *undecies* c.p.c. il ricorrente chiedeva al Tribunale di «*annullare il provvedimento di inammissibilità adottato dal Questore della Provincia di Parma comunicato in data 26.02.2024 ed ogni eventuale ulteriore provvedimento presupposto e/o conseguente in quanto viziato da eccesso di potere, inesistente, nullo, illegittimo, immotivato, infondato o come meglio e comunque accertare e dichiarare, ai sensi dell'art.19 comma 1.1 del D.Lgs.n.286/98 il diritto del ricorrente a formulare in via autonoma, al di fuori della procedura di protezione internazionale, domanda di protezione speciale e conseguentemente accertare e dichiarare il diritto del ricorrente ad ottenere un permesso di soggiorno per protezione speciale e per l'effetto ordinare al Questore della Provincia di Parma il rilascio del predetto permesso in favore del ricorrente. Il tutto con vittoria di spese, diritti e onorari di causa, oltre IVA, CPA e maggiorazione come per legge*».

Tenuta la prima udienza, con ordinanza riservata, dato atto della regolarità della notifica e della mancata costituzione della parte resistente, ne è stata dichiarata la contumacia e la causa è stata quindi rinviata per la discussione orale e la decisione

collegiale. L'udienza è stata sostituita con trattazione scritta ai sensi dell'art. 127 *ter* c.p.c. e le parti nulla hanno opposto al riguardo.

2.

Come si evince dalla lettura degli atti e dei documenti versati dalla parte ricorrente, appare documentale che il ricorrente, con una *pec* in data 24 febbraio 2024 abbia richiesto alla Questura di Parma il riconoscimento dei presupposti della protezione speciale ai sensi dell'art. 19, D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286 nel testo attualmente vigente (doc. 2, ricorrente).

2.1.

In particolare, dalla lettura della detta istanza si rileva come il ricorrente abbia rappresentato in dettaglio le sue condizioni personali, a suo avviso configuranti una condizione di radicamento nel contesto italiano, e abbia argomentato in diritto in ordine alla permanenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione complementare anche dopo i noti interventi legislativi del marzo e maggio 2023, chiedendo per conseguenza alla Questura di Parma «*di fissare appuntamento presso i Vs. Uffici al fine di consentire al richiedente di depositare la richiesta del permesso in oggetto*».

La Questura resistente in data 26 febbraio 2024 ha comunicato al procuratore del ricorrente la negazione della richiesta di appuntamento, assumendo che la legge n. 50/2023 abbia comportato la «*abrogazione della fattispecie del permesso di soggiorno per protezione speciale*» (si riporta il testo integrale della comunicazione della Questura: «*la prego di rileggere quanto stabilito, e confermato, dalla legge 5 maggio 2023, nr. 50, che ha convertito in legge il decreto-legge 10 marzo 2023, nr. 20. Le anticipo che questi richiami normativi fanno riferimento all'abrogazione della fattispecie del permesso di soggiorno per protezione speciale. Il suo cliente non può fare richiesta del citato permesso, potendo unicamente richiedere "protezione internazionale" ai fini della propria regolarizzazione*»).

Per conseguenza il ricorrente ha presentato in data 26 marzo 2024 ricorso in sede giurisdizionale.

2.2.

La comunicazione della Questura, con cui viene espresso il rifiuto di dare un appuntamento al fine di presentare la domanda, qualificato dalla parte ricorrente come «*provvedimento di inammissibilità*», concreta, al di là della sua qualificazione come atto amministrativo (come provvedimento di irricevibilità o di inammissibilità), o come mero comportamento, una univoca manifestazione di volontà dell'ente amministrativo di impedire la presentazione della domanda e come tale legittima il cittadino straniero a convenire la PA in giudizio al fine di vedere accertato il proprio diritto soggettivo di presentare la domanda.

La giurisdizione dell'AGO in materia di diritto soggettivo alla protezione speciale è pacifica, così come deve assumersi la competenza funzionale della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, in forza dell'art. 3, primo comma lettera d), D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con L. 13 aprile 2017 n. 46 (come modificato dall'art. 1, terzo comma lett. a) del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132) relativo alle «*controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e*

di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

Vertendosi in materia di protezione complementare, la causa ha natura collegiale.

2.3.

La complessiva domanda giudiziale si articola in verità in due diverse domande, avente l'una ad oggetto il diritto di presentare la domanda di protezione speciale (e, in modo più specifico, verosimilmente anche le modalità di trattazione in sede amministrativa, ossia se la domanda debba essere trattata necessariamente nell'ambito della protezione internazionale o se possa essere tuttora trattata in via autonoma anche dalla Questura, seppure verosimilmente con acquisizione di un parere obbligatorio della Commissione territoriale, avendo il ricorrente richiesto l'accertamento del «*diritto del ricorrente a formulare in via autonoma, al di fuori della procedura di protezione internazionale, domanda di protezione speciale*»), e l'altra avente quindi ad oggetto l'accertamento in questa sede dei presupposti della detta protezione speciale («*accertare e dichiarare il diritto del ricorrente ad ottenere un permesso di soggiorno per protezione speciale e per l'effetto ordinare al Questore della Provincia di Parma il rilascio del predetto permesso in favore del ricorrente*»).

Rispetto a tali due, diverse, domande giudiziali, si deve osservare quanto segue.

3.

La domanda diretta all'accertamento del *diritto del ricorrente di presentare la domanda di protezione speciale*, con conseguente ordine alla Questura resistente di riceverla e di procedere alla sua istruttoria e decisione, è meritevole di accoglimento per le ragioni, e con le precisazioni, che seguono.

3.1.

È del tutto fallace e non condivisibile l'affermazione della Questura, contenuta nella *pec* prodotta in atti, per cui un appuntamento al fine di formalizzare la domanda potrebbe essere negato perché, come si legge nella risposta della Questura resistente, la legge n. 50/2023 avrebbe comportato la «*abrogazione della fattispecie del permesso di soggiorno per protezione speciale*» sicché il cittadino straniero non potrebbe «*fare richiesta del citato permesso, potendo unicamente richiedere "protezione internazionale" ai fini della propria regolarizzazione*».

A tale riguardo si deve osservare, innanzitutto, come appaia palese che l'abrogazione della terza e quarta parte dell'art. 19 comma 1.1. D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286 (per cui: «*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, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. 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») abbia lasciato in vigore la parte residua di tale articolo.

In disparte dalle ulteriori disposizioni relative a fattispecie specifiche di protezione speciale (artt. 19, secondo comma, 20, 20 bis...), rileva dunque il primo comma dell'art. 19 *cit.* nella formulazione oggi vigente, per cui *«in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. 1.1. 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, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani».*

L'art. 5, sesto comma D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286 richiamato dal detto primo comma dell'art. 19 *cit.* prevede a sua volta che *«il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».*

Dunque, non può dubitarsi che abbia diritto alla protezione speciale chi possa essere oggetto di persecuzione nel paese di origine, chi rischi d'essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, e, dal combinato disposto fra l'art. 19, primo comma e l'art. 5, sesto comma, chi sia esposto a rischio di lesione di diritti riconosciuti dalla Costituzione italiana e dai Trattati e le Convenzioni sottoscritte dal nostro paese, fra cui la Convenzione dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali che riconosce fra gli altri, all'art. 8, il diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare in forme analoghe, per quanto non sovrapponibili con riguardo ai controlimiti, alla previsione delle abrogate parti terza e quinta del primo comma dell'art. 19 D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286.

Per conseguenza della manifesta permanenza della protezione speciale o complementare, in quanto espressamente disciplinata nel nostro ordinamento giuridico dall'art. 19 D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286, peraltro in diretta applicazione e in conformità all'art. 10, terzo comma della Costituzione e degli obblighi internazionali dell'Italia, appare dunque del tutto errata l'affermazione contenuta nella comunicazione della Questura resistente del 26 febbraio 2024 per cui la protezione speciale sarebbe stata *«abrogata».*

Va ribadito al riguardo come soltanto le parti terza e quarta dell'art. 19 siano state oggetto di abrogazione, mentre la protezione speciale resta prevista dalla legge ordinaria e, in ogni caso, non potrebbe mai essere abrogata posto che è diretta espressione

dell'art. 10, terzo comma della Cost. il quale non riceve sufficiente applicazione con la disciplina di derivazione internazionale concernente il rifugio e la protezione sussidiaria, avendo pacificamente una portata assai più ampia.

Va pure rammentato come l'art. 10, terzo comma Cost. sia disposizione posta nella prima parte della Carta costituzionale sicché la stessa non potrebbe neppure essere soggetta a revisione costituzionale, sicché l'affermazione per cui il Legislatore avrebbe "abrogato" la protezione speciale – diretta applicazione del diritto d'asilo – appare, ancor più, manifestamente fallace.

La sussistenza di un diritto soggettivo fondamentale del cittadino straniero all'accesso al diritto d'asilo, anche nelle forme della protezione speciale, è dunque pacifica e non può essere messa in discussione.

Ciò posto, è evidente che se vi è un diritto soggettivo, deve esserci necessariamente una modalità di accertamento dei suoi presupposti e di riconoscimento del conseguente permesso di soggiorno.

Escluso, come verrà chiarito più in dettaglio, al § 4., che la materia sia devoluta alla cognizione in via diretta dell'Autorità Giudiziaria, senza previa competenza della Pubblica Amministrazione, va dunque affermato il diritto soggettivo del ricorrente di ricevere un appuntamento finalizzato alla formalizzazione della domanda di protezione speciale.

La domanda, dunque, è meritevole d'essere accolta, ordinando alla Questura resistente di dare al ricorrente senza indugio un appuntamento finalizzato alla formalizzazione della domanda di protezione speciale, osservando come il potere dell'Autorità Giudiziaria di annullare in questa materia i provvedimenti della PA e di dare le opportune disposizioni derivi senza dubbio dal carattere esclusivo della giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria nella materia *de qua*.

3.2.

Come si è detto, dall'esame del ricorso emerge nondimeno un ulteriore tema introdotto dal ricorrente, il quale attiene non al solo diritto soggettivo del ricorrente di proporre la domanda di protezione speciale avanti alla competente Questura, ma anche alle modalità di trattazione della stessa, dubitandosi se vada trasmessa alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale perché venga valutata nell'ambito di un procedimento di protezione internazionale, o se debba essere decisa dalla stessa Questura, seppure previa acquisizione di un parere, obbligatorio e vincolante, della stessa Commissione territoriale.

Tale questione, ad avviso del Collegio, è di natura eminentemente organizzativa e, pur avendo evidenti riflessi sulla posizione soggettiva del ricorrente (solo nel caso di trattazione in sede di protezione internazionale vi è difatti: l'obbligo di audizione del ricorrente; il medesimo ha diritto all'accoglienza; in caso di ricorso al giudice la decisione della Commissione è automaticamente sospesa, salvo corretta procedura accelerata nei casi previsti dalla legge), non appare attinente, secondo le deduzioni svolte nella presente controversia, ad allegati diritti soggettivi del medesimo, atteso che dall'attenta lettura del ricorso non si rileva la segnalazione di alcun diritto soggettivo leso in caso di trattazione nell'ambito della protezione internazionale, sicché, seguendo le allegazioni della parte, la domanda non appare rientrare nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario.

3.2.1.

A tale riguardo valga qualche precisazione.

Com'è noto, sino all'entrata in vigore della Legge 5 maggio 2023, n. 50 (di conversione, con modifiche, del Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20 -*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*) era pacifico che la protezione speciale o complementare prevista dall'art. 19, comma 1.1. D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286 potesse essere richiesta *tanto congiuntamente ad una domanda di protezione internazionale*, con valutazione rimessa alla Commissione Territoriale e successivo rilascio da parte del Questore, *quanto con una domanda rivolta direttamente al Questore*, il quale decideva comunque previo parere della stessa Commissione.

Tale seconda via era stata inizialmente negata dal Ministero dell'Interno (circolare del 19 marzo 2021), ma era stata successivamente riconosciuta dalla giurisprudenza e quindi dall'Amministrazione.

Muovendo dal nuovo testo dell'art. 19, comma 1.2. (introdotto dal D.L. 21 ottobre 2020 N. 130 convertito con modifiche dalla L. 18 dicembre 2020 n. 173), per cui il Questore, ricevuta una domanda di permesso di soggiorno per qualsiasi motivo (per motivi di lavoro, familiari ecc...) doveva verificare d'ufficio la necessità di accertare, per il tramite della Commissione territoriale, la sussistenza o meno dei presupposti del divieto di *refoulement* -, la giurisprudenza e la dottrina avevano rilevato come dovesse certamente intendersi che il cittadino straniero potesse dedurre la sussistenza di tali presupposti anche in via principale, apparendo del tutto irragionevole che dovesse allegare motivi che egli stesso assume insussistenti al solo fine di consentire alla Questura e alla Commissione territoriale di valutare la richiesta subordinata di protezione speciale. Come evidenziato da subito dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione: «è stato introdotto un inedito comma 1.2. dove è 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 della CT» (Relazione su novità normativa n. 94 del 20 novembre 2020).

L'introduzione di tale "*duplice strada*", oltre che derivare dalla lettera della norma e da evidenti canoni di ragionevolezza, era apparso anche corrispondente all'esigenza di assicurare a chi sia sul territorio nazionale in condizioni di irregolarità, abbia il timore che il suo allontanamento possa pregiudicare propri diritti fondamentali, ma non aspiri al riconoscimento del rifugio o della protezione sussidiaria, di avanzare la domanda con una procedura più snella, per la quale non è prevista l'obbligatoria audizione né l'inserimento nel sistema dell'accoglienza, e che consenta dunque una definizione, in ipotesi, più celere. Tale maggiore snellezza della procedura corrispondeva peraltro ad una esigenza della stessa parte pubblica secondo canoni di buona amministrazione. Come si è osservato in dottrina, la soluzione era volta ad assicurare tempi di decisione più celeri, senza intasare le procedure della protezione internazionale ed era altrettanto ragionevolmente sorretta dalla previsione della richiesta di parere alle Commissioni

territoriali in considerazione dell'esorbitanza dalle competenze dei questori della conoscenza aggiornata dei requisiti di cui ai commi 1 e 1.1 dell'art. 19.

Come detto, tale indirizzo era stato poi confermato con circolare della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo del 19 luglio 2021. La detta circolare aveva rilevato, inoltre, la natura vincolante del parere della Commissione Territoriale (*«la natura obbligatoria e vincolante appare parimenti indubitabile»*), in conformità con l'associazione nel nostro ordinamento del divieto di *refoulement* e del diritto d'asilo alla materia della protezione internazionale e con quanto reiteratamente affermato dalla stessa Corte di cassazione in relazione alla protezione umanitaria, per cui la Questura certamente non ha alcuna discrezionalità valutativa riguardo ai presupposti della protezione internazionale o complementare (cfr. Corte di cassazione Sez. U, Ordinanza n. 5059 del 2017: *«le Commissioni territoriali sono espressamente tenute, quando non accolgano la domanda di protezione internazionale, a valutare, per i provvedimenti di cui all'art. 5, comma 6, cit., le conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali, al questore non è più attribuita alcuna discrezionalità valutativa in ordine all'adozione dei provvedimenti riguardanti i permessi umanitari»*).

In conclusione, sino al 5 maggio 2023, data di entrata in vigore della Legge n. 50/2023, era pacifico che fosse possibile trattare una domanda di protezione speciale o complementare secondo l'una o l'altra via.

A tale riguardo va pure evidenziato come in entrambi i casi la domanda è raccolta dalla Questura; in entrambi i casi alla Commissione territoriale è demandata la competenza per la valutazione in ordine alla sussistenza del diritto; in entrambi i casi la concessione del permesso di soggiorno è formalmente demandata alla Questura.

In forza di un consolidato e pressoché unanime indirizzo della giurisprudenza di merito, tanto nel caso di domanda di protezione speciale proposta nell'ambito della protezione internazionale che di domanda di protezione speciale proposta in via autonoma in Questura, il ricorrente ha diritto ad un permesso di soggiorno provvisorio che gli dà diritto di restare regolarmente sul territorio nazionale sino alla decisione definitiva, di essere iscritto all'anagrafe e, quantomeno dopo 60 giorni, di lavorare regolarmente, ecc...

Nel caso in cui la domanda sia trattata nell'ambito della protezione internazionale si tratta, com'è evidente, del permesso di soggiorno provvisorio, previsto dall'art. 4, D. L.vo 18 agosto 2015, n. 142, (*«al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»*), per il quale lo stesso art. 4 in modo specifico al terzo comma che *«la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi dell'articolo 26, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, costituisce permesso di soggiorno provvisorio»*. Tale «ricevuta» ha dunque valore legale di «permesso di

soggiorno provvisorio», rende regolare la permanenza nel territorio italiano, preclude l'allontanamento, consente pieno accesso al servizio sanitario e, dopo sessanta giorni, consente il perfezionamento di un contratto di lavoro, come previsto ai sensi dell'art. 22, primo comma D. L.vo 18 agosto 2015, n. 142.

Nel caso, invece, di domanda di protezione speciale proposta in Questura in via autonoma rispetto alla domanda di protezione internazionale, si tratta, secondo una opinione, di una applicazione analogica dello stesso permesso di soggiorno provvisorio previsto dall'art. 4 *cit*, sicché anche in questo caso abbiamo un permesso di soggiorno per richiesta asilo «*valido nel territorio nazionale per sei mesi*» e «*rinnovabile fino alla decisione della domanda*» (cfr. ordinanza tribunale Bologna 4 febbraio 2023). Per altro, diffuso, indirizzo si tratterebbe invece di un permesso di soggiorno per richiesta asilo derivante in via autonoma dalle previsioni di cui agli artt. 34 del D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286 e 11, primo comma lett. a) del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (che prevedono il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio «*per richiedenti asilo*»; in particolare il menzionato art. 11, prevede che «*Il permesso di soggiorno è rilasciato ...: a) per richiesta di asilo, per la durata della procedura occorrente...*»).

Per entrambi gli indirizzi non può in ogni caso dubitarsi che la domanda di protezione speciale vada qualificata quale «*richiesta di asilo*», rilevante dunque a norma dell'articolo 10, terzo comma della Costituzione.

3.2.2.

Su tale limpido quadro è intervenuto nel 2023 il Legislatore con la menzionata Legge 5 maggio 2023, n. 50 (di conversione, con modifiche, del Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20) che come noto ha abrogato il comma 1.2 dell'art. 19 D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286 nella parte in cui disponeva 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*».

In prima battuta non può dubitarsi dell'intenzione soggettiva del Legislatore di precludere l'accesso alla protezione speciale in via diretta ed autonoma mediante domande inoltrate alla Questura.

Quali siano gli effetti di tale abrogazione non appare, tuttavia, certo, in quanto l'esegesi del quadro normativo non è lineare e, in effetti, le prassi delle diverse Questure appaiono assai difformi fra loro.

A tale riguardo può rilevarsi quanto segue.

Posto che, come visto, continuano a permanere numerose ipotesi di divieto di espulsione, previsti in ossequio a dettati costituzionali e convenzionali, i quali impongono all'Autorità amministrativa di rilasciare un permesso di soggiorno per protezione speciale, si deve escludere che, nonostante l'accertamento dei presupposti di tali divieti la Questura possa comunque procedere ad un allontanamento o a una espulsione.

È lo stesso art. 5, sesto comma D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286 a imporre tuttora tale valutazione.

È dunque evidente che, anche in mancanza di una previsione come quella che era contenuta nel comma 1.2. dell'art. 19, le Questure investite di una qualsiasi richiesta di

permesso di soggiorno da parte di un soggetto irregolare restano tenute, quando abbiano sentore della sussistenza dei presupposti della protezione speciale, a richiedere il parere obbligatorio e vincolante della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, adeguandosi allo stesso.

Se così è, è verosimilmente corretto assumere, come suggerito da attenta dottrina, che resti valido il percorso esegetico suggerito dalla giurisprudenza di merito e di legittimità e dalla dottrina, e quindi avallato dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo, per cui il cittadino straniero dovrebbe poter dedurre la sussistenza di tali presupposti anche in via principale avanti alla Questura.

In buona sostanza, seguendo tale percorso argomentativo, si dovrebbe ritenere che l'abrogazione del comma 1.2 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.

Va detto, per altro verso, che si deve affermare con certezza che la protezione speciale può essere proposta nell'ambito della protezione internazionale in via del tutto autonoma da una richiesta di rifugio o di protezione sussidiaria, dunque anche in assenza di qualsiasi allegazione relativa al rifugio o alla protezione sussidiaria.

A tale riguardo valga rammentare la nota decisione della Corte di cassazione nella quale, in un caso analogo al presente (ove il ricorrente ha già richiesto in passato la protezione internazionale), la S.C. ha ritenuto senz'altro ammissibile la domanda reiterata sulla base di motivi nuovi relativi esclusivamente alla protezione complementare. La Corte di cassazione, in conformità ad un noto indirizzo in dottrina, ha ritenuto difatti che *«le domande reiterate di protezione internazionale, proposte successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 130 del 2020, convertito con modifiche nella l. n. 173 del 2020, 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»* (Corte di cassazione Sez. 1 - , Ordinanza n. 37275 del 20/12/2022).

Se ciò è possibile in sede di reiterata, si deve ritenere, dunque, che anche in prima battuta sia senz'altro ammissibile una domanda presentata alla Commissione territoriale al fine di ottenere la sola protezione speciale o complementare, anche quando non si accompagni a una rinnovata richiesta di rifugio o di protezione sussidiaria.

Quando il cittadino straniero proponga nell'ambito di una procedura di protezione internazionale una domanda di protezione speciale o complementare, senza fare alcun accenno al rifugio o alla sussidiaria, è pacifico che la Commissione territoriale debba decidere (eventualmente dichiarando la manifesta infondatezza ai sensi della lettera a) dell'art. 28 *ter* D.l.vo n. 25/2008, sempre che, in seguito a esame preliminare del suo Presidente, abbia seguito una corretta procedura accelerata) disponendo nel caso ai sensi dell'art. 32, terzo comma d.l.vo n. 25/2008.

3.2.3.

Tutto ciò posto, un'analisi del dato normativo porta dunque a concludere che:

1) Sussiste tuttora il diritto soggettivo fondamentale alla protezione speciale ove ricorrano i presupposti indicati dal D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286, fra cui si evidenziano il rischio di persecuzione nel paese di origine, di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, di lesione di diritti riconosciuti dalla Costituzione italiana, in particolare dall'art. 10, terzo comma della Carta, e dai Trattati e dalle Convenzioni sottoscritte dal nostro paese, fra cui il diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare in forme analoghe, per quanto non sovrapponibili con riguardo ai controlimiti, alla previsione delle abrogate parte terza e quinta del primo comma dell'art. 19 D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286;

2) La domanda va proposta alla Questura;

3) È certa l'ammissibilità di una domanda proposta nell'ambito della procedura di protezione internazionale la quale abbia ad oggetto solo ed esclusivamente il riconoscimento della protezione speciale o complementare, senza alcun accenno al rifugio o alla protezione sussidiaria.

4) Dal quadro normativo allo stato e salvo un ulteriore approfondimento è tuttora oggetto di dibattito se, ricevuta una domanda di (sola) protezione speciale o complementare, la Questura debba iscriverla come domanda di protezione internazionale (cd. modello C3) trasmettendola per competenza alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, oppure se possa e debba trattarla autonomamente, comunque sempre richiedendo il parere obbligatorio e vincolante della Commissione territoriale.

3.3.

Ciò posto, in relazione e per gli scopi del presente procedimento si deve osservare come dalle allegazioni della parte ricorrente e dai documenti depositati non si rilevi l'allegazione di specifiche lesioni di diritti soggettivi del ricorrente che derivino dall'(eventuale) rifiuto della Questura di ammettere la domanda in via autonoma, disponendone invece la trasmissione alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale perché la valuti nell'ambito della protezione internazionale.

Nel ricorso, affermata correttamente la sussistenza del diritto di presentare la domanda di protezione speciale, giustamente descritta nella sua vasta latitudine, si legge che *«una volta introdotto nell'ordinamento un corpo normativo espresso di tutela dei diritti fondamentali, quale limite generale dello Stato al potere regolatorio, la loro riconoscibilità non può essere costretta in un unico percorso amministrativo che è nato e si sviluppa secondo differenti e più restrittivi presupposti, pena lo snaturamento dei diritti stessi e della loro (per gran parte) inderogabilità»* e tuttavia non viene indicato per quale ragione specifica la proponibilità in un *«unico percorso amministrativo»* lederebbe i diritti soggettivi del ricorrente.

Posto che la domanda di sola protezione speciale è senz'altro ammissibile anche in via autonoma nell'ambito della protezione internazionale (dunque senza alcun riferimento al rifugio e alla protezione sussidiaria), né la necessità di procedere all'audizione, né il diritto all'accoglienza, né le diversità procedurali attinenti, in particolare, all'esercizio del diritto di impugnativa dell'eventuale diniego amministrativo e le ricadute rispetto alla sospensione automatica e al diritto di rimanere

sul territorio nazionale, paiono configurare, seguendo le allegazioni del ricorrente, una lesione dei suoi diritti soggettivi.

Ciò non esclude che una qualche lesione di diritti soggettivi sia, in astratto, ipotizzabile, né il Collegio ignora che molte Questure ammettono che la domanda possa essere proposta alle stesse in via del tutto autonoma rispetto alla procedura di protezione internazionale e che vi sono precedenti in questo senso (cfr. da ultimo tribunale di Firenze con ordinanza del 9 marzo 2024 in sede di ricorso ai sensi dell'art 700 c.p.c.), ma ciò che qui rileva è che tale allegazione di una specifica lesività di diritti soggettivi del ricorrente non è stata dedotta in questo procedimento.

Si deve osservare, da ultimo, come tale approdo non contrasti con i reiterati interventi di questa ed altre Autorità Giudiziarie volte a superare disparità di trattamento fra le due "strade" (domanda proposta nell'ambito della protezione internazionale vs domanda in via diretta alla Questura), atteso che quegli interventi, fra due vie sicuramente previste dall'ordinamento, erano giustificati e imposti dalla necessità di prevenire ingiustificate disparità di trattamento, lesive del principio di eguaglianza formale.

3.4.

La richiesta, ventilata nella parte motiva del ricorso, ma non esplicitata nelle conclusioni, di intervenire sulle modalità di trattazione della domanda non appare dunque in questa sede meritevole di ulteriore valutazione.

4.

Non appare, infine, ammissibile la domanda diretta all'accertamento in sede giurisdizionale dei presupposti per la concessione della protezione speciale ai sensi dell'art. 19 D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286.

Come noto, l'accertamento in sede giurisdizionale del diritto al soggiorno regolare presuppone, per tutte le fattispecie, una previa valutazione dell'Autorità amministrativa. Ciò accade per la materia della protezione internazionale (rifugio e protezione sussidiaria), per i permessi di soggiorno in materia familiare e pure per le ipotesi di protezione speciale deve assumersi che la propedeutica valutazione dell'Autorità amministrativa sia implicitamente presupposta dalla Legge, come si desume dal chiaro disposto del menzionato art. 3, primo comma lettera d), D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con L. 13 aprile 2017 n. 46 (come modificato dall'art. 1, terzo comma lett. a) del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132) che riconosce la competenze dell'Autorità Giudiziaria per le «*controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*».

Come si evidenzia in tale disposizione, la materia della protezione speciale è devoluta alle Sezioni distrettuali non in via diretta, ma in funzione di un controllo sulle deliberazioni amministrative in materia «*di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca*».

A tale riguardo la mera comunicazione a mezzo *pec* della volontà della Questura di non ricevere la domanda, senza che la stessa sia stata mai iscritta, trattata, che sia stato acquisito il parere della Commissione territoriale, non configura, ad avviso del Collegio, un effettivo esercizio della potestà amministrativa di valutazione della stessa.

Con la detta comunicazione a mezzo *pec* la PA non ha valutato la domanda, neppure per dichiararne l'eventuale inammissibilità, ma ha, appunto, negato lo stesso diritto del ricorrente ad una valutazione da parte della PA, sicché l'intervento della Autorità Giudiziaria è confinato al riconoscimento del pieno diritto del ricorrente di ricevere una valutazione con provvedimento della PA, il quale potrà, eventualmente, essere impugnato avanti a questa Sezione.

5.

In conclusione, va accolta la domanda diretta ad ottenere l'ordine alla Questura resistente di dare senza indugio al ricorrente un appuntamento finalizzato alla formalizzazione della domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1 e 1.1. D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286; atteso il tempo già decorso dalla sua presentazione, indica il termine congruo di giorni 10; sulle ulteriori modalità di trattazione, fermo il rispetto dei termini prescritti dalla Legge, e sulla effettiva concessione, ad esito del detto iter, del permesso di soggiorno per protezione speciale, la valutazione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria deve, allo stato, arrestarsi.

6.

La condanna alla rifusione delle spese di lite segue secondo il principio di soccombenza, tenuto conto del valore indeterminato (fascia bassa), della mancanza di istruttoria e della contumacia della resistente che ha limitato la trattazione.

P.Q.M.

DISPONE che la Questura resistente entro dieci giorni dalla comunicazione della presente sentenza consenta al ricorrente la formalizzazione della domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1 e 1.1. D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286 con consegna al medesimo del permesso di soggiorno provvisorio;

CONDANNA la parte resistente alla rifusione delle spese di lite sostenute dal ricorrente, che liquida in € 4.100,00 per compensi, € 804,00 per spese, oltre 15% per spese generali, Iva e cpa.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio della sezione in data 28 giugno 2024.

Il Presidente est.

Marco Gattuso