

Tribunale ordinario di Torino, sez. IX civile
sentenza 27 ottobre 2025, n. 14114

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con ricorso ex art. 281-decies c.p.c. depositato in data 14.7.2025 il ricorrente ha impugnato il decreto del Prefetto di Torino del 14.5.2025, che ha rigettato la sua istanza di ricongiungimento familiare, per essere il richiedente “in possesso di un permesso di soggiorno per casi speciali ... il quale, ai sensi dell’art. 28 comma 1 del T.U. 286/1998 e s.m.i., non consente la possibilità di presentare istanza di ricongiungimento familiare”, chiedendone l’annullamento, con conseguente rilascio di un visto di ingresso in favore dei suoi familiari. Si è costituito in giudizio il Ministero dell’Interno, con comparsa di risposta in data 15.10.2025, chiedendo il rigetto del ricorso per manifesta infondatezza, con vittoria di spese. All’udienza del 20.10.2025 il Giudice, ritenuta la causa matura per la decisione senza necessità di ulteriore istruttoria, ha invitato le parti a precisare le conclusioni e a discutere oralmente la lite; all’esito, ha trattenuto la causa in decisione.

2. La questione giuridica controversa in questo giudizio può così essere sintetizzata: se, a seguito della riforma dell’art. 28 TUI operata dall’art. 12-ter del d.l. n. 145/2024, il permesso di soggiorno per protezione speciale attribuisca (ancora) il diritto al ricongiungimento familiare.

2.1. Si premette che l’art. 28 TUI riconosce il diritto all’unità familiare agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno rilasciato per motivi di lavoro, studio, religiosi, familiari. Nel suo testo originario, la norma assicurava altresì il diritto all’unità familiare “ai titolari del permesso di soggiorno per asilo”. La norma del Testo Unico dà attuazione alla Direttiva 2003/86/C, che riconosce e disciplina il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornati nel territorio dell’Unione. Secondo quanto previsto all’art. 2 lett. d) della Direttiva, per “ricongiungimento familiare” si intende l’ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari del cittadino di Paese terzo legalmente soggiornante, “al fine di conservare l’unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore”. L’estensione del diritto al ricongiungimento è poi specificata al successivo art. 3, par. 1, laddove si chiarisce che la Direttiva si applica 3 ogniqualvolta “il soggiornante è titolare di un permesso rilasciato ... per un periodo di validità pari o superiore a un anno e ha una fondata prospettiva di soggiorno stabile”. Il principio sotteso alla Direttiva è rafforzato dal suo considerando n. 2, che richiama esplicitamente l’obbligo di tutela della famiglia e della vita privata sancito dall’art. 8 CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, elevando l’unità familiare a valore fondante dell’ordinamento dell’Unione.

2.2. In tale contesto normativo, in applicazione del testo originario dell’art. 28 TUI poteva agevolmente affermarsi che – tra i titolari del permesso di soggiorno – rientrassero anche i titolari del permesso di soggiorno per “protezione speciale”. In questo senso, si rileva:

- la natura costituzionale del diritto d’asilo, ai sensi dell’art. 10 c. 3 della Carta Fondamentale;
- la struttura normativa del “diritto di asilo” che – per consolidata interpretazione della giurisprudenza di legittimità (tra le molte, cfr. Cass. 15.5.2019, n. 13082; Cass. 19.4.2019, n. 11110; Cass. 4.8.2016, n. 16362) – riceve “integrale attuazione grazie al concorso dei tre istituti concernenti la protezione dei migranti: la tutela dei rifugiati, la protezione sussidiaria di origine europea e la protezione umanitaria” (così testualmente Corte Cost. n. 194/2019)
- l’esistenza di un consolidato orientamento della giurisprudenza di merito che – in casi analoghi a quello per cui è causa – aveva riconosciuto allo straniero titolare di un permesso di soggiorno per protezione speciale il diritto al ricongiungimento familiare (cfr., da ultimo, Trib. Brescia 24.7.2024, in causa RG n. 12892/23, laddove si è testualmente affermato che “un’interpretazione sistematica costituzionalmente orientata condotta anche alla luce della disciplina sovranazionale che regola il diritto degli stranieri, conduce a disattendere le tesi della questura di Brescia. Invero, ritenere che il titolare di un permesso di soggiorno per protezione speciale non possa invocare il diritto all’unità familiare sarebbe non solo in contrasto con il dato testuale dell’articolo 28 cit., ma anche

palesamente irragionevole e condurrebbe a conseguenze discriminatorie (v. già nel senso di un'interpretazione estensiva v. Cass. 7 febbraio 2001 n. 1714, nonché Cass. 3 aprile 2008 n. 8582)".

2.3. Nel presente giudizio, dunque, occorre valutare l'impatto della modifica normativa introdotta dall'art. 12-ter co. 1 lett. a) del d.l. n. 145/2024 (c.d. Decreto Flussi) che – come anticipato più sopra – ha sostituito all'art. 28 co. 1 TUI la locuzione "per asilo" con la locuzione "in conseguenza del riconoscimento della protezione internazionale".

2.3.1. Orbene, non vi è dubbio che l'interpretazione letterale della norma suggerisca un restringimento della platea dei titolari del diritto all'unità familiare a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Flussi. E' questo infatti l'unico significato che si possa individuare nella sostituzione dell'espressione "asilo" con quella "protezione internazionale". In questo senso, si richiama altresì l'interpretazione del dato letterale che è offerta dalla relazione illustrativa al Decreto Flussi, laddove si legge testualmente che la modifica di cui al citato art. 12-ter co. 1 lett. a) è intervenuta "in modo da chiarire che vi rientrano soltanto i titolari di permesso di soggiorno per asilo in conseguenza del riconoscimento della protezione internazionale, e non anche, dunque, i titolari di permesso di soggiorno per richiesta di riconoscimento dello status di protezione internazionale, né tantomeno i titolari di permesso di soggiorno rilasciato per altri motivi (ad esempio, per casi speciali o per protezione speciale)". Purtuttavia, è noto che l'interpretazione letterale non sia l'unico – né il principale – parametro ermeneutico a cui deve attenersi il giudice. Si richiama, in proposito, la consolidata interpretazione giurisprudenziale dei parametri di cui all'art. 12 delle preleggi, da ultimo ribadita dal Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 5.5.2021, n. 3524; si legge testualmente in motivazione: "l'art. 12 delle preleggi, laddove stabilisce che nell'applicare la legge non si può attribuire alla stessa altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dall'intenzione del legislatore, non privilegia il criterio interpretativo letterale poiché evidenzia, con il riferimento "all'intenzione del legislatore", un essenziale riferimento alla coerenza della norma e del sistema. Di conseguenza il dualismo, presente nell'art. 12, tra lettera ("significato proprio delle parole secondo la connessione di esse") e spirito o ratio ("intenzione del legislatore") va risolto con la svalutazione del primo criterio, rilevandosi inadeguata la stessa idea di interpretazione puramente letterale (cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2012, n. 6392; Id., 7 ottobre 2013, n. 4920; Id., sez. IV, 11 febbraio 2016, n. 606; Cass. civ., sez. lav., 11 febbraio 2014, n. 3036; Id., sez. III, 20 marzo 2014, n. 6514)". Sempre in materia di criteri interpretativi della legge in generale, si è affermato che "ai lavori preparatori [nella specie, la relazione illustrativa al Decreto Flussi, cit.] può riconoscersi un valore unicamente sussidiario nell'interpretazione di una legge, che trova un limite nel fatto che la volontà da essi risultante non può mai sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge" (così Cass. Civ., ordinanza 17.11.2021, n. 35064). In conclusione, si ritiene dunque che sia necessario per il giudice interpretare la legge (nella specie, l'art. 12-ter co. 1 lett. a d.l. n. 142/2024) secondo una logica di sistema, che tenga cioè conto non solo del mero dato letterale, ma anche del suo inserimento logico-sistematico nell'ordinamento italiano ed europeo in materia di immigrazione, con particolare riguardo alle 5 norme che governano il diritto di asilo (art. 10 c. 3 Cost.) e il diritto all'unità familiare (Direttiva 2003/86/CE).

3. Ciò posto, l'analisi sistematica delle norme che governano il diritto di asilo e il diritto all'unità familiare conduce necessariamente ad accertare l'irragionevolezza dell'esclusione dei titolari del permesso di soggiorno per protezione speciale dal diritto al ricongiungimento familiare.

3.1. In primo luogo, occorre rilevare che la giurisprudenza di legittimità ha da sempre adottato un'interpretazione estensiva dell'art. 28 TUI, tale da includere anche tipologie di permesso di soggiorno non espressamente ricomprese dalla norma, purché soddisfacessero i requisiti di stabilità di cui all'art. 3 della Direttiva (vale a dire, titolarità di un permesso con "periodo di validità pari o superiore a un anno" e con "fondata prospettiva di soggiorno stabile"). In questo senso, la Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'esclusione del permesso di soggiorno per motivi di famiglia dal novero dei titoli che danno diritto all'unità familiare ex art. 28 TUI (il permesso per motivi familiari è stato infatti aggiunto tra i titoli legittimanti ex art. 28 TUI soltanto con il d.lgs. n. 5/2007), con la nota sentenza n. 1714 del 7.2.2001 aveva testualmente affermato:

“... se il legislatore ha inteso consentire il ricongiungimento come modo per realizzare il diritto all'unità familiare (sia pure nei limiti soggettivi definiti dall'art. 29) non è ragionevole, e conduce a conseguenze discriminatorie, riconoscere il diritto a chiedere il ricongiungimento allo straniero titolare di permesso di soggiorno, rilasciato per lavorare subordinato o per lavoro autonomo (ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi), e negarlo allo straniero in possesso di permesso di soggiorno per motivi familiari. Infatti, come si desume dal contesto normativo sopra richiamato: a) quando alle facoltà inerenti al soggiorno, il permesso per motivi familiari può essere utilizzato anche per le altre attività consentite, come il permesso rilasciato per motivi di lavoro subordinato o lavoro autonomo (art. 6, comma primo); b) il permesso di soggiorno per motivi familiari consente (tra l'altro) l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo (art. 30, comma secondo); c) il permesso di soggiorno per motivi familiari ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare straniero in possesso dei requisiti per il ricongiungimento, ai sensi dell'art. 29, ed rinnovabile insieme con quest'ultimo (art. 30, comma terzo). Se, dunque, il titolare di permesso di soggiorno rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo può esercitare il diritto all'unità familiare, lo stesso diritto deve essere riconosciuto al titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, al quale del pari è consentito lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo (sicché le due situazioni giuridiche vengono a coincidere) e che è portatore di un permesso utilizzabile anche per le altre attività consentite, proprio come il permesso rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo. In altre parole, si vuol dire che i due permessi di soggiorno (per motivi di lavoro o familiari) attribuiscono facoltà analoghe se non identiche, onde un trattamento giuridico differenziato non sarebbe neppure costituzionalmente legittimo (si noti che l'art. 2, comma secondo, del D.Lgs. n. 286 del 1998 concede allo straniero regolarmente soggiornante in Italia i diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, nel cui novero va compreso anche il diritto all'eguaglianza di trattamento desumibile dall'art. 3 della Costituzione, costituente principio fondamentale dell'ordinamento). D'altro canto, se la "ratio legis" è quella di favorire l'unità familiare nei limiti soggettivi definiti dall'art. 29 (e il ricordato contesto normativo non sembra lasciare dubbi in proposito), questa intenzione del legislatore non può essere ignorata in forza di una lettura meramente letterale dell'art. 28, primo comma, del D.Lgs. n. 286 del 1998, trascurando del tutto i pur significativi elementari d'interpretazione emergenti dal testo coordinato di tale norma e di quelle in precedenza richiamate”. Facendo buon governo di tali principi, la Corte di Cassazione ha adottato analoga interpretazione estensiva anche nel 2009, riconoscendo il diritto all'unità familiare anche ai titolari di un permesso di soggiorno per “attesa cittadinanza”. Si legge testualmente nella sentenza n. 12680 del 29.5.2009: “... si debba dar seguito all'indicazione estensiva del citato art. 28 ... che ha previsto il rilascio del permesso di soggiorno anche per acquisto della cittadinanza -, per la duplice considerazione che la condizione del fruitore del permesso di soggiorno in attesa di cittadinanza (che si protrae nel tempo per tutta la durata della procedura di riconoscimento) risulta più stabile rispetto a tutte le altre ipotesi di permesso, in cui è predeterminato il termine di durata, nonché per l'identità di facoltà riconosciute al fruitore di permesso di soggiorno per motivi familiari (quale sarebbe appunto il B., che ha sollecitato il ricongiungimento con la moglie in attesa di cittadinanza) con riferimento a ricongiungimento a coniuge titolare di permesso di soggiorno in attesa di cittadinanza, rispetto alle altre ipotesi in cui l'art. 28 espressamente riconosce allo straniero il diritto al permesso di soggiorno”. In conclusione, va dunque affermata la natura non esaustiva del catalogo contenuto nell'art. 28 TUI, che deve essere interpretato alla luce dei criteri costituzionali (in particolare il diritto di asilo ex art. 10 comma 3 Cost., che – come detto – ha “ricevuto integrale attuazione grazie al concorso dei tre istituti concernenti la protezione dei migranti: la tutela dei rifugiati, la protezione sussidiaria di origine europea e la protezione umanitaria”; così Corte Cost. n. 194/2019) e unionali (applicazione della Direttiva 86/2003/CE in materia di ricongiungimento a tutti i casi in cui “il soggiornante è titolare di un permesso rilasciato ... per un periodo di validità pari o superiore a un anno e ha una fondata prospettiva di soggiorno stabile”).

3.2. Venendo al caso di specie, il ricorrente è titolare di un permesso di soggiorno per protezione speciale, nella formulazione precedente alla riforma di cui al d.lgs. n. 130/2020, cioè di durata biennale e

convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Va inoltre considerato lo scopo a cui l'istituto della protezione speciale è preordinato, ossia assicurare l'effettività del divieto di respingimento e di espulsione dello straniero "qualora 7 ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5 comma 6" del Testo Unico; vale a dire, gli "obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano". In altri termini, il riconoscimento del diritto alla protezione speciale mira ad evitare la compromissione della dimensione familiare e privata dell'individuo, e di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'art. 8 CEDU e dall'art. 2 Cost. in tema di formazioni sociali.

3.2.1. Ciò posto, procedendo ad una comparazione teleologica e strutturale del permesso di soggiorno per protezione speciale con gli altri titoli di soggiorno legittimanti il ricongiungimento familiare ex art. 28 TUI, deve altresì osservarsi che:

- la durata del permesso per protezione speciale di cui al d.l. n. 130/2020 (come detto applicabile al caso di specie) è di due anni, rinnovabile, con possibilità di svolgere attività lavorativa e con possibilità di conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro;
- analogamente al permesso di soggiorno per motivi di lavoro, per motivi religiosi e per motivi familiari, il permesso per protezione speciale consente ai suoi titolari lo svolgimento di attività lavorativa, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e l'accesso ai servizi sociali e assistenziali; – diversamente dal permesso di soggiorno per motivi religiosi, il permesso di soggiorno per protezione speciale di cui al d.l. n. 130/2020 attribuisce anche il diritto alla conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro;
- il permesso per protezione speciale attribuisce una stabilità oggettiva di soggiorno, sia in ragione della sua convertibilità in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, sia in ragione della sua stessa ratio di tutela della vita privata e familiare ex art. 8 CEDU, circostanza che ne consente il rinnovo per un numero potenzialmente illimitato di volte (vale a dire, sin quando permane la situazione rilevante ex art. 8 CEDU).

Al contrario, deve rilevarsi la differenza strutturale tra il permesso di soggiorno per protezione speciale e i permessi esclusi dal diritto al ricongiungimento dall'art. 3 par. 2 della Direttiva (id est, soggetti che hanno presentato domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato e sono in attesa di decisione definitiva; titolari di protezione temporanea o che hanno richiesto tale status; soggetti autorizzati a soggiornare in virtù di forme sussidiarie di protezione, conformemente agli obblighi internazionali, alle legislazioni nazionali o alle prassi degli Stati membri), in quanto queste ultime tipologie di autorizzazione al soggiorno trovano il loro fondamento in ragioni di tutela fisiologicamente temporanee (tipico è il caso della pendenza 8 della domanda di asilo) che esulano dalle ragioni di rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali alla base del permesso di soggiorno per protezione speciale.

3.3. Alla luce di quanto sopra, deve dunque concludersi che il permesso di soggiorno per protezione speciale soddisfa i requisiti richiesti dall'art. 3 par. 1 della Direttiva 2003/86/CE, avendo "durata non inferiore a un anno" e attribuendo "una fondata prospettiva di soggiorno stabile". Da qui l'irragionevolezza e discriminatorietà della sua eventuale esclusione dal catalogo di cui all'art. 28 TUI. In applicazione dei principi di diritto enunciati dalla Suprema Corte nelle citate sentenze n. 1714/2001 e n. 12680/2009, deve conseguentemente affermarsi che l'art. 28 TUI va interpretato nel senso che esso assicura il diritto all'unità familiare anche ai titolari di un permesso di soggiorno per protezione speciale, a condizione che esso abbia durata non inferiore a un anno e attribuisca "una fondata prospettiva di soggiorno stabile" (circostanza che solitamente si verifica laddove il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale trovi il suo fondamento in esigenze di tutela della vita privata e familiare ex art. 8 CEDU).

4. Una volta accertato – in via generale e astratta – che anche il titolare di un permesso di soggiorno per protezione speciale ha diritto al ricongiungimento familiare ai sensi dell'art. 28 TUI, si osserva quanto segue con riferimento alla situazione individuale oggetto del presente giudizio. Il ricorrente ha dimostrato di essere in possesso di tutti i requisiti di cui all'art. 29 TUI. In particolare, il ricorrente ha allegato quanto segue a sostegno della propria domanda: di avere dichiarato nell'anno 2023 un reddito pari a € 19.579,00 e nell'anno 2024 un reddito pari a € 23.111,00 (cfr. dichiarazioni dei redditi sub doc. 4); di avere la disponibilità di un alloggio idoneo a ospitare sino a sei persone

(cfr. certificato di idoneità alloggiativa rilasciato dal Comun e in data 24.2.2025; cfr. doc. 5); di essere rispettivamente genitore e marito delle persone per cui chiede il ricongiungimento (cfr. doc. 6). Il Ministero dell'Interno, regolarmente costituito in giudizio, non ha contestato tali circostanze. In assenza di specifica contestazione, dunque, i fatti allegati devono essere ritenuti provati ex art. 115 c.p.c. La domanda principale deve dunque essere accolta, con la precisazione che – per l'effetto dell'accertamento del diritto del ricorrente al ricongiungimento familiare – dovrà essere ordinato al Ministero resistente il rilascio di un nulla osta, e non di un visto d'ingresso (come richiesto in ricorso). 9 E' vero infatti che l'art. 20 c. 3 d.lgs. n. 150/2011 attribuisce al giudice la facoltà di rilasciare il visto anche in assenza di nulla osta. Si tratta tuttavia di una facoltà, e non di un obbligo; e, nel caso di specie, si ritiene che non sussistano i requisiti per fare applicazione di tale norma, in quanto il Ministero degli Affari Esteri (competente per il rilascio dei visti d'ingresso) non è stato convenuto in giudizio.

5. Sussistono gravi ed eccezionali motivi per compensare le spese di lite, in ragione dell'assoluta novità della questione trattata.

P.Q.M.

visti gli artt. 281 decies e segg. c.p.c., respinta ogni diversa domanda, eccezione e deduzione, – accerta il diritto del ricorrente al ricongiungimento familiare con la moglie e con i figli minori residenti in Pakistan ai sensi dell'art. 28 TUI e, per l'effetto, ordina che la Prefettura di Torino disponga il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare in favore di:.....