N. R.G. 13380/2022

TRIBUNALE DI FIRENZE

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e di libera circolazione dei cittadini dell'Unione

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **13380/2022** promossa da:
XXXXXXXXXXXXX (C.F. XXXXXXXXXXXXXXXXXX , ***con il patrocinio dell'a***XXXXX

ATTORE

contro

QUESTURA PRATO (C.F. 80202230589),
MINISTERO DELL'INTERNO (C.F. 97149560589)

CONVENUTO

Il Giudice dott. Umberto Castagnini, a scioglimento della ***riserva assunta*** ***nell'***udienza del 02/02/2023, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Premesso che con ricorso depositato il 25.11.2022 il ricorrente ha impugnato il decreto emesso dalla Questura di Prato il 18.10.2022 prot. 35/2022, notificato il 9.11.2022, con cui è ***stata rigettata l'istanza di rilascio del permesso di soggiorno per protezione*** art. 19, commi 1.1. e 1.2 d.lgs 286/1998; **che** con ordinanza del 9.11.2022 è stato sospeso *ex* art. 5 d.lgs 150/2011 il ***procedimento impugnato in ragione dell'apparente radicamento sociale*** lavorativo sul territorio nazionale ormai stabilizzato e del contrapposto sradicamento dal paese di origine, circostanze tali per cui ***l'allontanamento forzato*** sarebbe idoneo a pregiudicare il diritto ad una vita privata ex art. 8 CEDU; **che** con ricorso e*x* art. 700 c.p.c. depositato il 19.1.2023 il ricorrente ha chiesto il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio evidenziando come, contestualmente alla notifica del provvedimento di rigetto, la Questura di Prato avesse provveduto al ritiro della ricevuta n. id.22PO003699 attestante la regolarità sul territorio del ricorrente e che la stessa si fosse rifiutata di provvedere alla restituzione anche dopo la sospensione del provvedimento argomentando che il Tribunale non avrebbe ordinato il rilascio di titolo provvisorio e che tale possibilità non è prevista ***dall'ordinamento*** **che** ***il Ministero, ritualmente evocato, non compariva all'udienza del*** 2.2.2023 a seguito della quale parte ricorrente ha meglio qualificato la domanda chiedendo, in particolare, la res***tituzione della ricevuta sul presupposto*** che la stessa consente ***l'esercizio dei diritti*** fondamentali e la possibilità di lavorare, diritti attualmente preclusi al ricorrente; Tutto ciò premesso,

Firmato Da: Castagnini Umberto Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 1e3d93

OSSERVA

1.1. La normativa in materia di protezione speciale, diversamente da quella in materia di protezione internazionale, di derivazione euro-unitaria, risulta lacunosa sia sotto il profilo procedimentale, con riferimento alle modalità di accesso alla protezione speciale (art. 19, comma 1.2 T.U. Imm.) che con riguardo alla condizione giuridica del richiedente durante la pendenza del procedimento amministrativo e, in caso di impugnazione, durante il processo fino alla definizione del giudizio.

'attuale as s etto norm ati o pre ede un doppio b inario per l'accesso alla protezione speciale.

In primo luogo, la do***manda pu es s ere orm ulata nell'am b ito di una ric ies ta di protezione internazionale 'art , com m a d lg s dis pone in tal cas*** *in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19,commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura "protezione speciale", salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga. Il permesso di soggiorno di cui al presente comma e' rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attivita' lavorativa*

opo un iniziale parere neg ati o dell' m m inis trazione (circolare n. 8414 della Presidente ***della om m is s ione nazionale per il diritto d'as ilo del*** 0; circolare 19.3.2021 del Dipartimento della pubblica sicurezz***a del Minis tero dell'interno***) si è, da ultimo, affermato ***l'orientam ento, g i s os tenuto dalla dottrina e dalla g iuris prudenza***, secondo cui il permesso di soggiorno per protezione spec***iale di cui all'art*** , comma 1.2, T.U.I., è rilasciabile anche direttamente dal Questore, al di fuori del percorso di protezione internazionale, così da assicurare tempi di decisione più celeri ed un alleggerimento delle procedure della protezione internazionale.

Inizialmente, infatti tale seconda strada veniva ritenuta percorribile, sulla base di una interpretazione testuale e restrittiva della norma, solo laddove lo straniero avesse presentato ***un'is tanza di perm es s o di s og g iorno per altro m ot i*** (s. studio, ***la*** lavoro, ecc.) e non anche in caso di richiesta di protezione speciale presentata in via autonoma (v. circolare del ***del Minis tero dell'interno*** Commissione nazionale per il diritto di asilo, che, adeguandosi alle indicazioni provenienti dalla relazione su novità normative ***dell'U icio*** del Massimario della Corte di Cassazione, ha riconosciuto che il legislatore non ha inteso «p o r r e v e t i o c o n d i z i o n i a l l õ a t t i v a b i l i t ¨ d i u *da forme più penetranti di protezione internazionale in senso stretto.*»).

1.2. Se dunque oggi le modalità di accesso alla protezione speciale sono duplici, mentre il procedimento amministrativo del richiedente la protezione internazionale è compiutamente disciplinato, quello avente ad oggetto la richiesta diretta al Questore risulta privo di specifica disciplina ed i relativi elementi costitutivi, quindi, non possono che essere cercati e rinvenuti nelle norme generali che disciplinano la condizione giuridica del cittadino straniero e del richiedente asilo, non potendo certo il silenzio del legislatore comportare una totale assenza di diritti in capo a chi si trovi nella condizione di attendere

Firmato Da: Castagnini Umberto Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 1e3d93

dall' m m inis trazione una ris pos ta alla propria dom anda di protezione e *pe* in caso di impugnativa, si trovi in attesa della decisione.

1.3. Tale interpretazione si rende necessaria al fine di evitare una ingiustificata disparità di trattamento laddove la protezione speciale, pur avendo natura complementare e presupposti diversi rispetto a quella internazionale, rientra comunque nel cd. diritto di asilo costituzionale ex art. 10, comma 3 Cost.

Peraltro, ogni interpretazione riduttiva che limiti e comprima i diritti del richiedente la protezione speciale dinanzi al Questore rispetto a chi formuli la medesima domanda *nell'am b ito di un procedim* ento di protezione internazionale rischia seriamente di determinare un abuso dello strumento della protezione internazionale a cui i richiedenti si vedrebbero costretti ad accedere al solo fine di beneficiare del più favorevole regime espressamente disciplinato dal legislatore, con particolare riferimento al rilascio del permesso di soggiorno provvisorio ed alla possibilità di svolgere attività lavorativa, anche *nell'ipotes i in cui il* e *in* reale perseguito sia in realtà la sola protezione complementare, di cui siano integrati i presupposti.

Non vi è una differenza sostanziale tra chi presenta domanda di protezione speciale dinanzi al Questore e impugna il rigetto rispetto a chi si è visto rigettare la domanda di protezione internazionale e complementare dalla Commissione Territoriale e impugni il diniego in sede giurisdizionale solo con riferimento al mancato riconoscimento della *protezione s peciale ipotes i ues t'ultim a per la* non *sia* dubita che il ricorrente abbia diritto a permanere sul territorio nazional*e b ene iciando nell'e etto s os pensivo* *pe* rimanere, tranne le ipotesi di esclusione normativamente previste (art. 35-bis 25/2008).

Così come beneficia del diritto a permanere sul territorio nazionale e della possibilità di svolgere attività lavorativa (previa sospensiva in caso di rigetto ex art. 35-bis, comma 3 lett. b) d.lgs 25/2008) chi abbia presentato domanda reiterata sorretta da nuovi elementi, di fatto o probatori relativi solamente a comprova*re il radicam ento e l'integ razione s ociale,* lavorativa o familiare in Italia. La strada preferibile da seguire sarebbe evidentemente la *pres entazione al ues tore ai s ens i dell'art* mma *,*1.2.*co* secondo periodo, di una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale, sulla base della allegazione dei requisiti di cui ai commi 1 e 1.1. (ipotesi nella quale è previsto il previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale) ma laddove tale procedura non risulti tutelante per il richiedente il rischio è un abuso delle domande reiterate di protezione internazionale, con tempi e procedure comunque più lunghe.

1.4. Sotto il profilo della condizione del soggetto a cui è riconosciuto il diritto alla protezione speciale giova poi rammentare che la giurisprudenza ha ormai chiarito, sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata, che non vi è distinzione, ai fini della conversione in permesso di lavoro, tra il permesso per protezione speciale richiesto direttamente al Questore *ex* art. 19, comma 1.2, seconda parte T.U. Imm. e quello delineato *dall'art , com m a d lg s a s eg uito di in io* *de* *g* *li* *a* *ti* *d* *ll* *ues tor* *om m is s ione erritoriale nell'am b ito del riconos* *co* *della* protezione internazionale (TAR Veneto, sez. III, 28.11.2022, n. 1812).

Firmato Da: Castagnini Umberto Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 1e3d93

La diversità del procedimento amministrativo non cambia il contenuto del diritto essendo peraltro la Commissione Territoriale il medesimo organo deputato a valutarne i presupp*os ti, in un cas o in ia diretta, nell'altro cas o in s ede di parere ob b lig atori* vincolante.

2. *iarito uindi c e il perm es s o per protezione s peciale cons ente l'es pletam ento di* attività lavorativa ed è convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro rimane da verificare quale sia la condizione giuridica dello straniero nella pendenza del procedimento amministrativo, nel corso del giudizio e se possa, anche in tale lasso temporale, svolgere attività lavorativa.

2.1. Alla prima questione la Questura sembra aver già dato una risposta positiva per *l'interes s ato rilas ciando una rice uta c e leg ittim a, nella pendenza del procedim ent* amministrativo, la permanenza sul territorio nazionale.

S enza neces s it di ricorrere all'anal og ia con la procedura per la protezione internazionale e, in particolare, con quanto disposto *dall'*art. 7 d.lgs. 25/2008, è stato efficacemente evidenziato in dottrina che, da un punto di vista ontologico, non può essere espulso (e quindi deve essere autorizzato provvisoriamente al soggiorno) il cittadino straniero del *uale de e es s ere accertata l'ines istenza* il *pati*. Diversamente opinando, la tutela approntata *dall'art U s areb b e del tutto pri a di g aranzie e uindi di e sclusi per i* interessati (per definizione irregolari sul territorio nazionale), i quali per richiedere *l'accertam ento dei m otivi* ostativi al proprio allontanamento dal territorio nazionale ai fini della propria autorizzazione al soggiorno dovrebbero prima essere espulsi, vanificando così ogni eventuale accertamento sulla fondatezza della propria domanda.

A ciò si aggiunge la pre *is ione contenuta nell'art , co-bis* TU. Immigrazione che prevede infatti che « i n a t t e s a d e l r i l a s c i o o d e l r i n n o v o s t r a n i e r o p u , l e g i t t i m a m e n t e s o g g i o r n a r e » . Detta disposizione è nel *contenuta nell'articolo del es to unico c e, all'interno del capo del titolo relati o al g enerali dis pos izioni s ull'ing res s o e il s og g iorno del citt adino straniero* e, in ogni caso, tra le permesso di soggiorno in generale e quindi, in assenza di specifiche limitazioni appare applicabile alla richiesta di tutti i permessi di soggiorno.

l Minis tero del la oro e l' s pettorato nazionale del la oro, con nota cong iunta del n 7.5.2018, ha ad esempio ritenuto di applicare il principio sancito dal comma 9-bis *dell'art* TU a coloro che abbiano richiesto il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di famiglia a seguito di ingresso per ricongiungimento familiare.

Il TAR Lombardia con sentenza n. 719/2021, ha ritenuto la disposizione contenuta nel comma 9-*b is dell'art U di tale g enerale portata da poter es s ere applicata anc e all ric ies ta di prorog a dell'autorizzazione al s og g iorno ai s ens i dell'art* con *co* , conseguente estensione della regolarità del soggiorno del cittadino straniero autorizzato al soggiorno in forza di tale ultima norma anche nelle more del giudizio instaurato avanti il Tribunale per i minorenni e volto ad ottenere una nuova autorizzazione per i medesimi motivi (conforme Tar Liguria n. 219/2020).

Pare quindi che s*i pos s a ag e olm ente rin enire nell'ordinam ento il principio in* del *orza* quale il cittadino straniero che abbia presentato al Questore domanda di rilascio di un

Firmato Da: Castagnini Umberto Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 1e3d93

permesso di soggiorno per protezione speciale, nelle more del procedimento amministrativo così attivato, non possa essere espulso e sia quindi a tutti gli effetti regolare sul territorio nazionale.

In mancanza di precisa disposizione che preveda il rilascio in favore del cittadino straniero che si trovi in tale situazione di uno specifico permesso di soggiorno, dovrà pertanto attribuirsi alla ricevuta della domanda di protezione speciale valore di documento ***attes tante la reg olarit del s og g iorno dell'interes s ato***

2.2. Dalla regolarità del soggiorno del richiedente la protezione speciale nelle more del procedimento dovrà discendere anche la possibilità di svolgere regolarmente attività lavorativa.

E' ero c e la lettera dell'art , comma -bis TUI si riferisce testualmente ai soli permessi ***di s og g iorno per m oti i di la oro m a l'am m inis trazione*** citata circolare n. 4079/2018 ***a e idenziato c e ancorc la dis pos izione pre is ta dall'art*** -bis, TU ***non*** sia *espressamente ribadita anche per i richiedenti permesso di soggiorno per motivi familiari. Tuttavia, tenuto conto del fatto che il permesso di soggiorno per motivi familiari consente allo straniero di svolgere attività lavorativa senza la necessità di ottenere anche un permesso per lavoro subordinato,* si ritiene che la disposizione *bis possa trovare applicazione anche in tali casi. Pertanto, i soggetti richiedenti permesso di soggiorno per motivi familiari possono iniziare a svolgere attività lavorativa, nel rispetto degli obblighi e condizioni previsti dalla normativa vigente, avvalendosi ai fini della prova del regolare soggiorno sul territorio dello Stato e della possibilità di instaurare un regolare rapporto di lavoro, della semplice ricevuta postale attestante la richiesta di* rilascio del permesso di soggiorno per motivi

Se, come detto, anche il permesso per protezione speciale consente lo svolgimento di attività lavorativa non vi è quindi nessun motivo per escludere che la stessa attività possa esser***e s olta anc e in orza della*** ricevuta ***rilas ciata al m om ento della pre***sentazione della domanda, trattandosi di ipotesi -sotto tale profilo- analoga al permesso di soggiorno per motivi familiari ed essendo peraltro tale facoltà prevista espressamente per il richiedente asilo.

Del resto, tenuto conto che lo svolgimento di attività lavorativa è proprio uno degli indici di integrazione che possono condurre al rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale risulterebbe irrazionale la disparità di trattamento del richiedente a seconda che la domanda di protezione speciale sia stata presentata direttamente al ***ues tore o nell'am b ito*** di una richiesta di protezione internazionale (art. 3 Cost.).

3.1. Nel caso di specie, è pacifico che al momento della presentazione della domanda, la ***ues tura ab b ia rilas ciato la rice*** oi ***vita*** rata ***p*** al momento del diniego.

La questione sollevata attiene agli effetti del provvedimento con cui il Tribunale ha ***accolto l'is tanza di s os pens i a del pro edim ento di rig etto*** ex art. 1 d. lgs 150/2011 atteso ***c e il ricorrente lam enta c e l' m m inis*** trazione non abbia provveduto alla restituzione della ***rice uta , n al rilas cio di altro titolo pro is orio***

3.2. Come noto, la tutela cautelare ha lo scopo di evitare il prodursi di un danno grave e irreparabile al ricorrente vittorioso in tale fase interinale, impedendo che il bene della vita ***s anis ca nel tem po neces s ario ad as s icurare l'em ana*** del provvedimento conclusivo del processo.

Firmato Da: Castagnini Umberto Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 1e3d93

Se ero c e l'accog lim ento dell'is tanza di s os pens i a im pedis ce l'es puls ion ricorrente dal territorio nazionale non si vede come possa immaginarsi che una persona, ottenuta la sospensiva, abbia pieno titolo a permanere sul T.N. senza tuttavia avere alcun documento da poter esibire per poterlo dimostrare, essendo così impossibilitato anche a stipulare negozi giuridici di alcun tipo con privati e pubbliche amministrazioni, e ad esercitare i diritti fondamentali.

Il danno paventato in sede cautelare consiste infatti non *s olo nell'es puls ione del* ricorrente *m a anc e nell'im pos s ib ilit di accedere all'ins erimento* nel mondo lavorativo sia pure provvisoriamente, fino alla definizione della causa del merito per cui occorre valutare come tale pregiudizio possa essere evitato.

3.3. Sarebbe certamente possibile, ove non si rinvenissero altri strumenti e forme di tutela t*ipic e nell'ordinam ento, l'em anazione di m is ure anticipatorie del diritto azionato* in sede di merito essendo la tutela cautelare atipica indispensabile garanzia di effettività della tutela giurisdizionale.

Ritiene tuttavia il giudicante che nel caso di specie, al fine di soddisfare le esigenze di tutela vantate dal ricorrente, nel sistema possano essere rinvenuti strumenti che consentono direttamente a*ll'am m inis trazione, anc e s enza uno* ufficio *per* ordine del giudice, che *im porreb b e s em pre l'ins taurazione di ricorsi* ex art. 700 c.p.c., il rilascio di un titolo idoneo alla permanenza sul territorio nazionale e allo svolgimento della vita sociale e lavorativa.

Si è detto infatti che al momento della presentazione della domanda viene, come avvenuto nel caso di specie, ril*as ciata una rice uta e c e la s tes s a a alora* di *os tanzia* permesso di soggiorno provvisorio e consente lo svolgimento di attività lavorativa.

Ebbene, nel momento in cui viene disposta dal Giudice la sospensiva del provvedimento di rigetto della domanda di protezione speciale il ricorrente viene a trovarsi in una situazione equipollente a quella del richiedente la cui domanda non è stata ancora esaminata *talc l' m m inis trazione, al ine di dare concreta attuazione al* provvedimento giudiziale, è tenuta quantomeno alla restituzione, ove già ritirata, della ricevuta rilasciata al momento della presentazione della domanda.

3.4. La giurisprudenza di merito che ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione è concorde nel ritenere sussistente il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio o perlomeno della ricevuta attestate la presentazione della domanda a seguito della sospensiva al fine di garantire il diritto alla permanenza sul territorio nazionale e allo svolgimento di attività lavorativa (Tribunale di Roma, decreto del 7.10.2022 -rg 36219/2022; Tribunale di Roma, decreto del 5.10.2022 - rg 47500/2022; Tribunale di Bologna, ordinanza 4 febbraio 2023 RG 10625/2022).

4. Si deve quindi ritenere sussistente il *fumus boni iuris* dal momento che la Questura, non costituendosi in giudizio, non ha provato di aver dato concreta attuazione *all'ordinanza del* 9.11.2022 provvedendo alla restituzione della ricevuta.

Sussiste altresì il *periculum in mora* atteso che la mancata restituzione della ricevuta priva il ricorrente di qualsiasi titolo attestante la regolarità del soggiorno e la possibilità di continuare a svolgere attività lavorativa.

P.Q.M.

Firmato Da: Castagnini Umberto Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 1e3d93

ordina alla Questura di Prato di restituire al ricorrente la ***rice uta rilas ciata al m om ento*** della presentazione della domanda di protezione speciale, avente valore sostanziale di permesso di soggiorno provvisorio.

Spese al definitivo

Si comunichi.

Firenze, 08/02/2023

Il Giudice
dott. Umberto Castagnini

Si dispone che in caso di riproduzione del presente provvedimento vengano omesse le generalità e i dati identificativi dei soggetti interessati

Firmato Da: Castagnini Umberto Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 1e3d93