



TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA
Sezione Specializzata in materia di Immigrazione,
Protezione Internazionale e Libera Circolazione Cittadini UE

Rappresentato e difeso dall'Avv.

RICORRENTE

MINISTERO INTERNO
QUESTURA DI BOLOGNA

Rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato di Bologna

RESISTENTE

Il giudice, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 6 febbraio 2023, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA ex art. 700 c.p.c.

Con ricorso ai sensi dell'art. 700 c.p.c., — , nato in Tunisia il , ha chiesto, in via cautelare ed urgente, di “*accertare e dichiarare il diritto del ricorrente ad ottenere dalla Questura di Bologna – UFFICIO IMMIGRAZIONE l'iscrizione nell'anagrafe tributaria e la conseguente determinazione del codice fiscale e sua comunicazione al ricorrente entro 7 giorni dall'emissione del provvedimento giudiziale ovvero e, comunque, disporre ogni altro provvedimento d'urgenza che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito e subendo*”.

A tal fine ha premesso di aver proposto in data 11.11.2021, alla Questura di Bologna, istanza di rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale; di aver ottenuto in data 22/03/2022 dalla Questura la ricevuta del titolo di soggiorno (c.d. Cedolino) priva di indicazione in ordine al codice fiscale; di avere avuto successivamente nella propria disponibilità un formale impegno all'assunzione; di avere pertanto la necessità di disporre del codice fiscale, previo inserimento nell'anagrafe tributaria; di aver già formulato istanza in tal senso sia alla Questura che ha di fatto negato il rilascio del codice fiscale al momento della



presentazione dell'istanza sia all'Agenzia delle Entrate che ha indicato nella Questura l'autorità competente al rilascio.

Circa la sussistenza del *fumus boni iuris* il ricorrente ha richiamato, oltre a disposizioni normative di carattere generale, la Circolare dell'Agenzia delle Entrate del 26 luglio 2016 n. 8 che consente l'attribuzione del codice fiscale da parte della Questura ai richiedenti la protezione internazionale. Mentre rispetto al *periculum in mora* ha osservato che il ricorrente “è esposto al concreto rischio di vedere pregiudicata la propria domanda amministrativa ex art. 19 d.lgs. 286/98 e, per l'effetto, di essere rimpatriato in caso di rigetto della domanda; ...Sussiste, infatti, il concreto pericolo di pregiudicare la possibilità di poter essere assunto; il vivere quotidiano (si pensi alla possibilità di aprire un conto corrente, acquistare un mezzo di trasporto, ecc...) e rispettare quelle norme di legge che prevedono l'utilizzo del Codice Fiscale (si pensi all'obbligo di inserire nel presente atto il Codice Fiscale della parte)”.

Il Giudice, ritenuti insussistenti i presupposti per provvedere *inaudita altera parte*, ha fissato udienza di comparizione delle parti per la discussione sulla domanda cautelare.

Il Ministero dell'Interno, tramite l'Avvocatura dello Stato, si è costituito depositando memoria di costituzione ex art. 700 c.p.c., chiedendo al Tribunale, in via preliminare, di dichiarare il difetto di legittimazione passiva del convenuto Ministero dell'Interno e, in via subordinata nel merito, di dichiarare l'infondatezza del ricorso per insussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Circa il difetto di legittimazione passiva ha indicato la competenza all'attribuzione del codice fiscale per i cittadini italiani e gli stranieri regolarmente soggiornanti dell'Agenzia delle Entrate, ad eccezione delle ipotesi residuali di richiesta permesso di soggiorno per emersione, per protezione internazionale, protezione temporanea e assistenza minori ex art. 31 T.U.I. in cui “il codice fiscale viene generato e attribuito direttamente dalle Questure, a mezzo dell'applicativo stranieri web, mediante collegamento telematico diretto con l'anagrafe tributaria”.

Circa l'infondatezza ha ribadito che la Questura non è legittimata a rilasciare il CF a coloro i quali abbiano presentato domanda di protezione speciale ex art. 19 T.U.I, legittimazione sussistente nelle ipotesi residuali di richiesto permesso di soggiorno per emersione, per protezione internazionale, protezione temporanea e assistenza minori ex art. 31 T.U.I., casi diversi da quello di specie. “Né si possono applicare analogicamente le disposizioni dettate con riferimento ai richiedenti la protezione internazionale di cui al d. lgs. 142/2015 e ciò per la semplice ragione per cui il ricorrente non è un richiedente asilo ai sensi del d. lgs. 142/2015, mentre la disposizione che consente ai richiedenti asilo di avere un codice fiscale, rilasciato direttamente dalla Questura, è una disposizione di carattere eccezionale, come tale insuscettibile di applicazione analogica, che rinviene la propria giustificazione nella peculiare (e per l'appunto eccezionale) condizione giuridica in cui versa il richiedente asilo medesimo. Il richiedente diretto la nuova protezione speciale ex art. 19, commi 1.1 e 1.2 T.U.I. è giuridicamente posto in una condizione diversa dal richiedente asilo e non è un richiedente asilo. Anzi la proposizione della relativa istanza e il suo eventuale accoglimento postulano proprio l'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento delle forme di protezione maggiori (i.e. lo status di



rifugiato e la protezione sussidiaria)”. Con la conseguenza che il codice fiscale sarà attribuito e rilasciato soltanto in caso di accoglimento dell’istanza.

Quanto al *periculum in mora*, parte resistente ha sostenuto la non pertinenza del richiamo ad un presunto pericolo di espulsione nelle more del procedimento amministrativo avviato con l’istanza protezione speciale “*in quanto nella presente sede si discorre unicamente del (presunto) diritto del ricorrente a vedersi attribuito direttamente dalla Questura il codice fiscale, laddove è pacifico che la regolarità della permanenza in Italia, ai fini dell’eventuale adozione del provvedimento di espulsione, non passa certo per la titolarità di un codice fiscale, nel senso che non è di certo il mancato possesso del medesimo, ex se, a porre il richiedente in una condizione giuridica di irregolarità tale da giustificare l’eventuale espulsione*”. Del pari inconferente ha ritenuto l’Amministrazione resistente “*il riferito pregiudizio di non poter lavorare e ciò per la semplice e dirimente ragione per cui, a differenza di quanto accade con altre tipologie di permesso di soggiorno (in primis con lo stesso permesso di soggiorno per richiesta asilo), la presentazione di una istanza diretta di (nuova) protezione speciale ex art. 19 commi 1.1 e 1.2 T.U.I. non abilita il richiedente alla stipulazione di validi contratti di lavoro. Una tale possibilità è contemplata espressamente dalla legge per i richiedenti asilo, ma, lo si è detto, il cittadino straniero che richieda la protezione speciale di cui all’art. 19 T.U.I. non è, giuridicamente, equiparabile ad un richiedente asilo, anzi la stessa presentazione della domanda di protezione speciale postula, a monte, l’inconfigurabilità di protezioni c.d. maggiori*”. Ha inoltre aggiunto che “*la ratio stessa dell’introduzione della misura della nuova protezione speciale, che è e resta misura residuale ed eccezionale, è semmai quella di tutelare un pregresso radicamento sul territorio nazionale, che presenti i caratteri dell’effettività e della stabilità, giammai la regolarizzazione di un recente ingresso clandestino effettuato nel più totale sprezzo della normativa nazionale sugli ingressi e sulla stessa protezione internazionale*”. Richiamando giurisprudenza di questo Tribunale (ord.19.10.2022), l’Avvocatura dello Stato ha quindi affermato che la disponibilità della sola ricevuta di richiesta di permesso di soggiorno per protezione speciale non consente di svolgere legittimamente attività lavorativa. Ha infine stigmatizzato la condotta del ricorrente che, privo dei requisiti per ottenere il titolo, chiede all’Amministrazione di essere messo nelle condizioni per acquisirle per poi ottenerne il rilascio.

All’udienza del 27 dicembre 2022, è comparso il solo procuratore del ricorrente che ha prodotto documentazione; il giudice, ritenuta la necessità di acquisire informazioni presso la Questura di Bologna in merito al procedimento di rilascio del CF a seguito della richiesta di permessi di soggiorno di diverse tipologie, ha disposto la convocazione della Dirigente Ufficio Immigrazione della Questura di Bologna.

All’udienza del 19 gennaio 2023 la dott.ss _____ Dirigente Ufficio Immigrazione presso la Questura di Bologna, ha illustrato la procedura interna: “*quando la domanda di p.s. è presentata direttamente alla Questura (fuori dei casi previsti dall’art. 32 d.lgs 25/2008) il nostro sistema informatico, secondo quanto previsto dalla normativa, non rilascia il CF; esso sarà rilasciato in caso di accoglimento della domanda. Questo perché chi presenta la domanda di p.s. è irregolare sul t.n. il rilascio del CF avviene sin dalla presentazione della domanda di rilascio di permesso di soggiorno nei seguenti casi: per motivi di lavoro, ricongiungimento familiare, conversione da studio a lavoro, richiesta di protezione internazionale, protezione temporanea (in quest’ultimo caso la circolare n. 20815 del 10 marzo 2022 prevede*



espressamente che l'operatore dello sportello procederà alla stampa del modello 209 – tagliandino – la cui ricevuta corredata di foto e di CF dovrà essere rilasciata al richiedente anche ai fini di poter accedere alle prestazioni di carattere sanitario). Quindi, in caso in cui ci fosse ordinato il rilascio del CF, non solo non saremmo tecnicamente in grado di rilasciarlo perché il sistema non ce lo consente, ma sarebbe configurabile una responsabilità contabile per le eventuali prestazioni sanitarie erogate di conseguenza. Finchè non è rilasciato il permesso di soggiorno per p.s. lo straniero non è regolarmente soggiornante. L'unica garanzia che ha è la protezione dall'espulsione ma non può lavorare e il datore di lavoro assumerebbe un irregolare... La regola è la seguente: se non è previsto il rilascio del CF non si dà. Il legislatore disciplina i casi in cui si rilascia il CF sin dal momento della presentazione della domanda e quindi dalla emissione della ricevuta attestante la presentazione della domanda...”.

Con successiva nota depositata il 27 gennaio 2023 la Dirigente ha illustrato le modalità di attribuzione del codice fiscale in relazione alle varie tipologie di istanza. Testualmente:

“quanto all'istanza di rilascio di nulla osta per lavoro, nulla osta per ricongiungimento familiare e conversione da studio a lavoro, procedura per la regolarizzazione del lavoro, il codice fiscale viene attribuito direttamente dagli Sportelli Unici per l'Immigrazione attraverso il sistema telematico di collegamento con l'Anagrafe tributaria e viene rilasciato al richiedente al momento della convocazione allo sportello per l'istruzione della pratica. Queste pratiche prevedono il visto d'ingresso e il nulla osta, pertanto la ratio è che in questi casi è già stata fatta una preventiva valutazione circa la legittimità dell'istanza dello straniero;

quanto all'istanza per protezione internazionale, la Questura/Polizia di Frontiera richiede in via telematica all'Agenzia delle Entrate l'attribuzione del codice fiscale provvisorio numerico al momento della verbalizzazione della richiesta di protezione internazionale (modello C3), il quale viene riportato sulla ricevuta attestante la presentazione della domanda; tale codice provvisorio verrà convertito in un codice alfanumerico definitivo solo in caso di determinazione di accoglimento della domanda di protezione internazionale;

quanto alle istanze per assistenza minori e minore età, per i minori stranieri non regolari e per i minori stranieri non accompagnati le richieste di attribuzione del codice fiscale devono essere presentate all'Agenzia delle Entrate dalla struttura ASL tenuto all'iscrizione al SSN dei soggetti stranieri in oggetto, secondo le modalità indicate nella Risoluzione n. 25/E del 7.6.2022 Ag. Entrate-Divisione Servizi;

quanto all'istanza per protezione temporanea (richiesto dai cittadini ucraini profughi di guerra rientranti nelle categorie di cui al DPCM 28 marzo 2022), il codice fiscale è rilasciato al richiedente da parte della Questura al momento della presentazione della domanda, secondo la procedura già prevista per i richiedenti protezione internazionale, secondo i sistemi messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate. Il codice fiscale viene iscritto sulla ricevuta attestante la presentazione dell'istanza medesima come previsto dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. prot. 20815 del 10 marzo 2022 secondo la quale “L'operatore dello sportello procederà alla stampa del mod. 209 la cui ricevuta, corredata di foto e codice fiscale dovrà essere rilasciata al richiedente anche ai fini di poter accedere alle prestazioni di carattere sanitario”.

In tutti gli altri casi il codice fiscale viene generato dal CEN – Centro Elettronico della Polizia di Stato – in collegamento telematico alla piattaforma dell'Agenzia delle Entrate, non al momento dell'acquisizione dell'istanza con rilascio contestuale



della relativa ricevuta, ma solo al momento della validazione del titolo di soggiorno. Per riepilogare si tratta dei casi di istanza per motivi di:

- Protezione speciale ex art. 19 co 1.2. TUI;
- Famiglia ex art. 19 co 2 lett. c) TUI;
- Coesione familiare;
- Studio;
- Formazione professionale e tirocini;
- Ricerca scientifica;
- Vacanze lavoro;
- Cure mediche;
- Gravidanza;
- Affidamento;
- Motivi di giustizia;
- Motivi religiosi;
- Attesa cittadinanza;
- Apolidia;

Sono questi i casi in cui lo straniero si trova sul territorio nazionale irregolarmente o per motivi per i quali non è previsto il preventivo rilascio di nulla osta, in cui la Questura non può anticipare la possibilità per gli istanti di accedere al SSN o di essere assunti, pena la configurabilità di un danno erariale qualora lo straniero non abbia diritto al permesso di soggiorno e si veda legittimamente negato il rilascio del titolo. In particolare, nel caso di protezione speciale lo straniero si trova in una condizione di irregolarità sul territorio nazionale e il possesso della sola ricevuta non consente neppure l'eventuale assunzione da parte di un datore di lavoro o l'iscrizione al SSN, ma sospende solo la sua espellibilità”.

Disposto uno scambio di note, parte ricorrente ha ribadito la propria posizione articolando un'ampia memoria in cui ha confrontato, tra l'altro, le diverse prassi seguite da alcune questure alcune delle quali parrebbero rilasciare il codice fiscale al momento della presentazione della domanda, evidenziando, in conclusione, che l'ordinamento contempla lo status di irregolare o di regolare senza prevedere una situazione intermedia, così pare di comprendere, integrata dal richiedente la protezione speciale quale soggetto inespellibile ma irregolare.

Parte resistente, dal canto suo, ha ribadito la propria posizione contraria evidenziando anche le ripercussioni negative sul bilancio dello Stato derivanti dall'attribuzione del codice fiscale (“*lo Stato deve poter ancorare siffatte previsioni di spesa ad un dato certo e stabile (almeno tendenzialmente) che, nel caso del cittadino straniero, viene ad essere determinato da un legame giuridicamente qualificato con il territorio, costituito dalla legittima permanenza sul territorio nazionale attestata a sua volta dalla titolarità, a monte, di un permesso di soggiorno, il quale, come noto, viene rilasciato all'esito delle debite verifiche in ordine alla sussistenza delle condizioni per un regolare ingresso e*



una regolare permanenza in Italia dello straniero”), con l’effetto che ai richiedenti un permesso di soggiorno viene riconosciuto un codice fiscale solo nelle situazioni eccezionali – e non estensibili per analogia – già evidenziate nella nota sopra riportata della Questura di Bologna; il codice fiscale sarà quindi attribuito al ricorrente soltanto se gli sarà rilasciato un permesso di soggiorno per protezione speciale.

All’udienza del 6 febbraio 2023 il giudice ha sottoposto alle parti la questione dell’interpretazione della domanda da intendersi più correttamente come domanda diretta ad ottenere una ricevuta che valga come autorizzazione provvisoria al soggiorno o un permesso di soggiorno provvisorio che autorizzi (anche) lo svolgimento di attività lavorativa. Solo il difensore di parte resistente, pur accettando il contraddittorio sul punto, ha insistito nell’affermare che la domanda principale ha ad oggetto l’accertamento del diritto ad ottenere dalla Questura di Bologna l’iscrizione nell’anagrafe tributaria e la conseguente determinazione del codice fiscale mentre la domanda subordinata (“...*comunque, disporre ogni altro provvedimento d’urgenza che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito e subendo...*”) non consente adeguata difesa per la sua genericità.

Il giudice si è riservato.

In fatto è pacifico e non contestato che il ricorrente, formalizzata istanza di protezione speciale presso la Questura di Bologna, abbia ottenuto una ricevuta senza l’indicazione del codice fiscale. In assenza di codice fiscale non può svolgere legittimamente l’attività lavorativa per la quale è destinatario di formale proposta.

La domanda di rilascio del codice fiscale da parte della Questura o comunque di adozione di ogni altro provvedimento che elimini il pregiudizio – prioritariamente, per quanto qui rileva, rappresentato dall’impossibilità di lavorare, ma anche dalla mancata iscrizione al SSN ed altri indicati in ricorso – sottintende la più ampia questione della posizione giuridica del richiedente la protezione speciale; in altre parole, ne è una declinazione. Senza affrontare il problema generale non è possibile affrontare quello particolare. Ration per cui la domanda viene intesa come domanda di accertamento del diritto ad ottenere una ricevuta (o un permesso di soggiorno provvisorio) che consenta, in pendenza del procedimento amministrativo che ha preso le mosse dalla presentazione dell’istanza di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale e per tutta la sua durata, di essere autorizzati provvisoriamente al soggiorno e quindi esercitare i diritti (e adempiere agli obblighi) conseguenti.

Da qui la giurisdizione del giudice ordinario in ragione della natura della posizione giuridica soggettiva fatta valere. E ciò a maggior ragione se, come nel caso di specie, l’azione di merito prospettata è, oltre all’accertamento del diritto che si assume leso, anche quella risarcitoria.

Venendo all’esame del *fumus boni iuris*, va innanzi tutto premesso che questo giudice si era già pronunciato (cfr. ord.19.10.2022 N. R.G. 7518/2022) escludendo che la ricevuta della presentazione della domanda



consentisse di lavorare regolarmente (e di ottenere il codice fiscale, ecc.) evidenziando tuttavia che, in quel procedimento, non era comunque dimostrata “*l'imminenza del pregiudizio ovvero la concreta possibilità di esercitare un'attività lavorativa per cui debba essere in possesso di un documento che lo legittimi al soggiorno (ad esempio, disponibilità all'assunzione o una situazione nuova rispetto a quella che ha mantenuto per gli ultimi 7 anni che gli richiede necessariamente, pena un danno irreparabile, la disponibilità di un titolo di soggiorno)*”, ciò che rendeva superfluo ogni ulteriore approfondimento.

Ora invece, cambiate le condizioni (disponibilità di una seria offerta di lavoro), *melius re perpensa*, la questione da cui muovere è rappresentata dalla natura sostanziale del diritto alla protezione speciale, espressione del diritto di asilo costituzionale.

Come noto, il diritto di asilo comprende il diritto alla protezione internazionale e alla protezione complementare, tra cui la protezione speciale *in primis* oltre che le eventuali situazioni che dovessero residuare derivanti dall'esigenza del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato (Cass. Su 24413/21).

Dal punto di vista normativo gli attuali permessi denominati di “protezione speciale” sono disciplinati da una disposizione di carattere processuale all'art. 32 c.3 d.lgs n. 25 del 2008, del tutto coerentemente con il loro carattere residuale e di esclusione dalle protezioni maggiori (cfr. art 32, comma 3, d.lgs cit.: “*Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale...*”). Mentre il contenuto sostanziale è descritto dai commi 1. e 1.1. dell'art. 19 d.lgs 286/98.

Non è un caso che la protezione speciale venga ormai unanimemente definita complementare, termine che consente di sottolinearne allo stesso tempo tanto la prossimità rispetto alla protezione internazionale quanto l'autonomia.

Plurimi i percorsi per giungere al suo riconoscimento.

Innanzitutto quello per così dire ordinario, dettato tanto per ragioni di economia procedimentale che per l'esigenza di completezza di tutela nei casi di esclusione (artt. 10 e 16 d.lgs 251/2007) o diniego (art. 12 d.lgs. cit.) del riconoscimento della protezione internazionale da parte della Commissione territoriale: quando, lo si ripete, non venga accolta la domanda di protezione internazionale ma ricorrono i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del d.lgs 286/98 (cfr. art. 32, comma 3, d.lgs 25/2008 richiamato dall'art. 35 bis d.lgs cit.), la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura “protezione speciale”.

Essa può poi essere riconosciuta dal Questore quando, escluso il rilascio del diverso permesso di soggiorno richiesto (ad esempio, per ricongiungimento familiare, per lavoro, ecc.), previo parere della



Commissione territoriale, si ritengano sussistenti le condizioni di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1. d.lgs 286/98.

Infine su istanza diretta e specifica in tal senso da parte dell'interessato al Questore, sempre previa richiesta del parere alla competente Commissione territoriale.

In sede giudiziale, l'accertamento del diritto alla protezione speciale potrà aversi previa impugnazione del provvedimento della Commissione territoriale con cui si nega il riconoscimento della protezione internazionale (e complementare) oppure previa impugnazione del diniego di rilascio (o di rinnovo) da parte del Questore.

Diversi anche i riti: camerale nel primo caso e sommario di cognizione nel secondo.

Muovendo quindi dalla premessa condivisa da dottrina e giurisprudenza secondo cui il quadro di attuazione del diritto di asilo si fonda sulla protezione internazionale e sulla protezione complementare (si ripete, intendendo per quest'ultima la protezione speciale e quelle eventuali situazioni che dovessero residuare derivanti dall'esigenza del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato), la domanda cui rispondere, per quanto rileva in questa sede, è quale sia la posizione giuridica del *richiedente la sola protezione complementare*, posto che pacificamente la posizione giuridica del richiedente la protezione internazionale risulta disciplinata esaustivamente dalla normativa nazionale di diritto derivato dell'UE. In particolare, attualmente rilevano:

1. DIRETTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), che ha abrogato la direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, da cui il D.lgs 25/2008;
2. DIRETTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) da cui il D.lgs 142/15 di attuazione anche della DIRETTIVA 2013/32/UE;
3. DIRETTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), che ha abrogato la DIRETTIVA 2004/83/CE DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, da cui il D.lgs 251/07.



Senza procedere ad un loro esame capillare, basti qui osservare come in tutti i provvedimenti legislativi in attuazione delle citate direttive per domanda di protezione internazionale si intende la domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria mentre il “richiedente” è sempre lo straniero che ha presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva. La specificità della limitazione della disciplina per il richiedente il rifugio e/o la protezione sussidiaria emerge con chiarezza dall’art. 2 della DIRETTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) che così dispone: *“Ai fini della presente direttiva, si intende per: [...] b) «domanda di protezione internazionale» o «domanda»: una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell’ambito di applicazione della direttiva 2011/95/UE e che possa essere richiesto con domanda separata”*.

Resta in ogni caso salva la facoltà per i legislatori nazionali di estendere le disposizioni delle direttive alle domande intese a conseguire una protezione diversa da quella internazionale, facoltà tuttavia non esercitata dal nostro Paese.

Ciò chiarito, occorre ora individuare la disciplina positiva del richiedente la sola protezione speciale, come forma di protezione complementare, attuativa, al pari della protezione internazionale, del diritto di asilo costituzionale. Ed è proprio da qui che occorre prendere le mosse.

Se l’istanza di protezione speciale è istanza di una delle forme in cui si estrinseca il diritto di asilo, il nostro ordinamento conosce, tra le varie tipologie di permesso di soggiorno, il permesso di soggiorno “per richiesta asilo, per la durata della procedura occorrente” (cfr. art. 11 comma 1 lett. a) DPR 394/99). La relativa richiesta è disciplinata dall’art. 9 del medesimo regolamento che esclude per i richiedenti asilo al comma 6 l’indispensabilità dell’esibizione dei documenti previsti ai commi 3 e 4 dello stesso articolo (“3. Con la richiesta di cui al comma 1 devono essere esibiti: a) il passaporto o altro documento equipollente da cui risultino la nazionalità, la data, anche solo con l’indicazione dell’anno, e il luogo di nascita degli interessati, nonché il visto di ingresso, quando prescritto; b) la documentazione, attestante la disponibilità dei mezzi per il ritorno nel Paese di provenienza, nei casi di soggiorno diversi da quelli per motivi di famiglia e di lavoro. 4. L’ufficio trattiene copia della documentazione esibita e può richiedere, quando occorre verificare la sussistenza delle condizioni previste dal testo unico, l’esibizione della documentazione o di altri elementi occorrenti per comprovare: a) l’esigenza del soggiorno, per il tempo richiesto; b) la disponibilità dei mezzi di sussistenza sufficienti commisurati ai motivi e alla durata del soggiorno, in relazione alle direttive di cui all’articolo 4, comma 3), del testo unico, rapportata al numero delle persone a carico; c) la disponibilità di altre risorse o dell’alloggio, nei casi in cui tale documentazione sia richiesta dal testo unico o dal presente regolamento”), documentazione di cui è coerentemente esclusa la necessità, tra gli altri, anche per i permessi di soggiorno disciplinati dagli artt. 18 e 20 del D.lgs 286/98. E l’omesso richiamo da parte del



legislatore dell'art. 19 D.lgs cit. che riguarda i soggetti inespellibili può spiegarsi solo con la circostanza del loro essere già ricompresi tra i richiedenti asilo. Diversamente tale omissione non avrebbe razionale giustificazione.

L'art. 11 cit. specifica al comma 2 che nei casi elencati, e quindi anche per il permesso di soggiorno per richiesta asilo, esso “*contiene l'indicazione del codice fiscale*”.

Ebbene, quest'ultima disposizione non deve indurre in errore e portare ad affermare che finché non sia rilasciato per il permesso di soggiorno per richiesta asilo lo straniero non veda la sua posizione tutelata.

Se il legislatore ha inteso anticipare la tutela della situazione giuridica al richiedente asilo, riconoscendovi una serie di diritti che consentano di attendere il vaglio della sua richiesta in condizioni di regolarità, è evidente come la tutela debba essere riconosciuta dalla formalizzazione dell'istanza di rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo, non potendosi mettere il richiedente la protezione speciale in una situazione di stallo fino a che non avvenga il rilascio formale del permesso di soggiorno per richiesta asilo. Del resto il richiedente la protezione speciale è richiedente asilo sin dal momento della formalizzazione dell'istanza di riconoscimento della protezione speciale anche se non sia in possesso materiale del titolo di permesso di soggiorno per richiesta asilo, il cui rilascio, si sa, dipenderà dai tempi spesso lunghi dell'amministrazione.

Quanto alla durata, specifica l'art. 11 cit. che essa è pari alla durata della procedura. Con l'effetto che, al momento della pronuncia da parte dell'amministrazione, se positiva, il permesso di soggiorno per richiesta asilo lascerà il posto al permesso di soggiorno per protezione speciale. Diversamente esso sarà ritirato al momento della notifica del provvedimento di diniego.

Proposto – se del caso – ricorso avverso il diniego, dovendosi applicare l'art. 19 ter D.lgs 150/2011, sarà possibile proporre domanda di sospensione ai sensi dell'art. 5 del medesimo d.lgs. Se concessa, l'istante sarà reintegrato nella situazione giuridica in cui si trovava prima del diniego fino alla pronuncia giurisdizionale di merito. Al contrario in caso di diniego.

Quanto alla possibilità di lavorare, come è noto, l'art. 22 comma 12 D.lgs 286/98 sanziona “*il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri **privi del permesso di soggiorno** previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato*”.

Lo straniero in possesso del permesso di soggiorno per richiesta asilo non potrà essere considerato “*privo del permesso di soggiorno*”. Ne deriva che lo straniero può essere assunto e quindi può lavorare non appena formalizza la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, dovendo tale richiesta essere intesa come richiesta di asilo.

La riconducibilità della richiesta di protezione speciale alla richiesta di permesso di soggiorno per richiesta asilo copre anche le altre esigenze di tutela che si possono manifestare nel periodo di pendenza della procedura.



Quanto all'assistenza sanitaria, l'art. 34 D.lgs 286/98 disciplina l'assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale individuando le categorie per cui vige l'obbligo di iscrizione:

“a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;

*b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-bis, **per richiesta di asilo**, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza”.*

Il legislatore ha eccezionalmente equiparato alla categoria degli stranieri regolarmente soggiornanti (coloro che sono in possesso di un titolo di soggiorno non scaduto e coloro che ne chiedono il rinnovo, in attesa di riceverlo) anche alcune categorie di stranieri che abbiano solo presentato un'istanza e che si trovino in attesa del riconoscimento di una situazione giuridica diversa (per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza). Di fatto quindi il richiedente asilo (nel caso che ci occupa come richiedente la protezione speciale) eccezionalmente diventa regolarmente soggiornante. Sarebbe un paradosso giuridico interpretare la norma nel senso che diventa regolarmente soggiornante solo chi è in fase di rinnovo della richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo mentre non lo è (regolarmente soggiornante) chi è in fase di istanza di rilascio del medesimo tipo di permesso di soggiorno. Qui infatti si deve considerare la straordinarietà della situazione giuridica che ha portato il legislatore ad anticipare il riconoscimento di diritti a chi si trovi in particolari situazioni in cui vi è una esigenza di tutela più pregnante. In altre parole: non è possibile leggere la norma nel senso che, finché non si chiede il rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta asilo non è possibile ottenere la tessera sanitaria. Non v'è alcuna ragione per disciplinare diversamente chi abbia chiesto il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale (che sarà titolare, fino alla decisione, del permesso di soggiorno per richiesta asilo) da chi ne chieda il rinnovo. L'anticipazione della tutela avviene senza alcun dubbio sin dalla presentazione dell'istanza. Come del resto si è detto per il codice fiscale. La formulazione della norma è infelice perché potrebbe lasciare intendere ad una prima lettura che solo in caso di rinnovo spetta il rilascio della tessera sanitaria, ma è evidente che il riconoscimento della tessera sanitaria in caso di rinnovo dipende dal fatto che già in occasione del primo rilascio la tutela era riconosciuta.

In conclusione: il permesso di soggiorno per richiesta asilo è il permesso rilasciato allo straniero che presenta una domanda di asilo. Per domanda di asilo si intende tanto la domanda di rifugio o protezione sussidiaria e quindi la domanda di protezione internazionale, quanto la domanda di protezione complementare, tra cui si colloca la protezione speciale. Mentre per la protezione internazionale il nostro ordinamento si rifà alla disciplina europea sopra richiamata, per la protezione speciale - che ha carattere nazionale - la disciplina è quella contenuta nel testo unico immigrazione.



Con i seguenti effetti: al momento della formalizzazione della domanda di protezione speciale, l'istante è da qualificarsi richiedente asilo ai sensi del TUI ed ha diritto, per la durata della procedura amministrativa, al rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo ex art. 11 DPR 394/99; siccome il rilascio di tale permesso di soggiorno non potrà essere contestuale, ma considerato che egli è dal momento della formalizzazione richiedente asilo nella forma della protezione speciale, dovranno essergli riconosciute le tutele previste dal testo unico per chi sia titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo; la ricevuta dovrà contenere il codice fiscale e darà diritto al ricevimento della tessera sanitaria; il richiedente la protezione speciale potrà lavorare sin dal momento del rilascio della ricevuta della presentazione della domanda.

Lo straniero che chiede il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale è anzitutto un richiedente asilo ai sensi del Testo unico; alla richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale l'amministrazione provvederà, fino a che non si è pronunciata sulla specifica istanza, al rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo. E prima ancora rilascerà una ricevuta che ha il medesimo contenuto del permesso di soggiorno per richiesta asilo.

La diversa impostazione sostenuta dall'amministrazione resistente non coglie nel segno perché omette di considerare la natura sostanziale del diritto alla protezione speciale come articolazione del diritto di asilo costituzionale.

Tirando le fila del discorso, in conclusione, il richiedente la protezione speciale, quale richiedente asilo, ha diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per richiesta asilo e fintanto che non ne sia in possesso la ricevuta della formalizzazione dell'istanza non potrà avere un contenuto e un valore inferiore da quello riconosciuto al richiedente asilo dal d.lgs. 286/98 e dal suo regolamento di attuazione.

Le superiori considerazioni dimostrano la sussistenza del *fumus boni iuris*.

Quanto al *periculum* basti qui rilevare che il ricorrente ha prodotto una seria offerta di lavoro tale che l'impossibilità di coglierla determinerà un pregiudizio irreparabile anche dal punto di vista dell'aspettativa di miglioramento delle proprie condizioni di vita.

Il ricorso merita di essere accolto.

Attesa la novità delle questioni può disporsi la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Visto l'art. 700 c.p.c.,

DISPONE che parte resistente rilasci al ricorrente una ricevuta attestante la presentazione della domanda di permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art. 19, comma 1.1. D.L.vo 25 luglio 1998 n. 286 munita di codice fiscale, in attesa dell'emissione del permesso di soggiorno per richiesta asilo ex art. 11 comma 1 lett. a) DPR 394/99;

Spese compensate.



Bologna, 13/02/2023

Il Giudice
Angela Baraldi

