



TRIBUNALE DI FIRENZE

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

Nel procedimento ex art. 700 c.p.c. promosso da:



Contro

MINISTERO DELL'INTERNO – QUESTURA DI FIRENZE

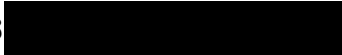
Il Giudice

dott.ssa Barbara Fabbrini

a scioglimento della riserva assunta a seguito della rimessione da parte del GOP dott. Alessandro Martini all'udienza del 05/12/2023, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

1. Premessa in fatto

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato il 02/11/2023  ha chiesto, in via d'urgenza, previo accertamento del proprio diritto alla presentazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno da protezione speciale, di cui è titolare, a permesso per lavoro, l'emissione di ordine al Questore di Firenze, Ufficio immigrazione, di ricevere e formalizzare detta domanda di conversione.

Il ricorrente ha premesso che: **(a)** con decisione del 01.06.2022 il Tribunale di Firenze gli ha riconosciuto il diritto a permanere regolarmente in Italia, a titolo di protezione speciale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32 co. 3 d.lgs. 25/2008; **(b)** in ragione dell'accertamento giudiziale, ha chiesto ed ottenuto dalla Questura di Firenze il titolo di soggiorno per protezione speciale in data 28.09.2022, con scadenza il 28.09.2024; **(c)** ha svolto attività lavorativa presso la Florence Bag sino al dicembre 2019, dal novembre 2020 presso la società Sfera Italia, e attualmente dal settembre 2022 lavora presso la Cooperativa Facchini Castello; **(d)** in data 30.06.2023, ha presentato presso la Questura di Firenze l'istanza volta alla conversione del titolo da protezione speciale a permesso di lavoro, corredata da idonea documentazione; **(e)** tuttavia l'amministrazione, premesso che "*il richiedente manifestava la volontà di convertire il permesso di soggiorno in data 30.06.2023*", ha dichiarato l'istanza inammissibile, citando la circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 0050432 del 01.06.2023, che sembra precludere la conversione per quanti non ne abbiano fatto richiesta entro il 4 maggio 2023 ("*per le istanze di conversione presentate fino alla data del 4 maggio 2023 continua ad applicarsi la*

disciplina previgente”, ma non per quelle successive).

Il ricorrente, quindi, ha chiesto al Tribunale l’emissione del provvedimento d’urgenza: **(f)** ritenendo la giurisdizione del Giudice ordinario e la competenza del Tribunale di Firenze; **(g)** eccependo la mancata partecipazione al procedimento amministrativo ex L. 241/1990; **(h)** impugnando l’erroneità del provvedimento di “non accettazione” della domanda, poiché l’atto regolamentare applicato (la circolare ministeriale) non sovverte la portata dell’art. 7 c. 3 del d.l. 20/2023, per come convertito dalla l. 50/2023, che dispone “3. *I permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo, in corso di validità, sono rinnovati per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza. Resta ferma la facoltà di conversione del titolo di soggiorno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, se ne ricorrono i requisiti di legge*”, consentendo quindi il perfezionamento dei diritti già acquisiti in capo al ricorrente medesimo, con il conseguimento della protezione speciale; **(i)** richiamando, infine, l’art. 8 CEDU, per il riconoscimento del *periculum in mora*, concretizzato nel divieto di procedere al ricongiungimento familiare, oltre a consistenti limitazioni di accesso al welfare.

Il Ministero si costituiva, a mezzo dei delegati funzionari della Questura di Firenze, per resistere alla domanda, eccependo: **(1)** la giurisdizione del Giudice amministrativo, essendo in questione il rilascio di permesso di lavoro; **(2)** la esclusione del procedimento in esame dal novero di quelli discrezionali, assoggettati alla disciplina di partecipazione di cui alla L. 241/1990; **(3)** la correttezza del proprio operato, secondo la normativa vigente (D.L. n. 20/2023 e sua legge di conversione n. 50/2023); **(4)** la insussistenza di un pregiudizio imminente e irreparabile in capo al ricorrente, il quale è regolarmente presente sul Territorio Nazionale, titolare di permesso di soggiorno per “Protezione Speciale” con scadenza 28/09/2024, in base al quale gli è assicurato il diritto al lavoro, come effettivamente svolto.

Dopo discussione all’udienza del 05/12/2023, trattata per delega dal GOP, dott. Alessandro Martini, assegnato a questo giudice nell’ambito dell’UPP, che ne curava altresì la predisposizione di bozza provvedimento, il giudizio perviene per la decisione al Giudice designato.

2. Sulla giurisdizione e competenza del Giudice Ordinario, Sezione specializzata

L’azione ha per oggetto il riconoscimento, in via d’urgenza, del diritto del titolare di permesso di soggiorno per protezione speciale, concesso nell’ambito della procedura di protezione internazionale ex art 32 c. 3 d.lgs. 25/08, a (presentare domanda per) convertire il titolo in permesso per lavoro.

Ai sensi dell’art. 3, co. 3 D.L. n. 13/2017, “*Le sezioni specializzate [del Tribunale Ordinario] sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2*”, come appare quella in esame, trattandosi di questione connessa ai diritti conseguenti alla condizione giuridica di titolare di protezione speciale, nonché al loro contenuto e facoltà.

Non può essere accolta, per contro, l’eccezione preliminare dell’amministrazione convenuta, di difetto di giurisdizione dell’ AGO, perché, da un lato è evidente che il ricorrente sta agendo per un diritto connesso al proposito di permanere sul Territorio nazionale, in virtù del riconoscimento della Protezione Speciale (godendo, quindi, dei già riconosciuti benefici), dall’altro, che tale azione (cioè la presentazione della domanda di conversione) non attiene al riconoscimento dei requisiti per l’ottenimento *ex novo* del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, che ha *ratio* e presupposti in altra normativa (art. 6 T.U.I.), nell’ambito della quale l’amministrazione mantiene pieno potere

valutativo (primo fra tutti, ovviamente, in merito alla titolarità di rapporto di lavoro), che qui richiesto provvedimento non andrebbe a conculcare.

3. Sull'applicazione della L. 241/1990 al procedimento

Non appare corretta la censura sollevata dal ricorrente, che il provvedimento di rifiuto della Questura sia illegittimo alla luce della mancata partecipazione nel procedimento del ricorrente, contra quanto previsto dall'art 10bis L.241/90.

E' vero, invece, che il provvedimento di inammissibilità, una volta ritenuto dall'amministrazione di dover applicare la circolare del Ministero dell'Interno, come interpretativa del D.L. n. 20/2023 e sua legge di conversione n. 50/2023, si configura come atto dovuto e pertanto non è necessario procedere all'avvio del procedimento, ai sensi dell'art 21 octies L. 241/90.

4. Sulla ritenuta violazione dell'art. 7 c. 3 D.L. n. 20/2023 e legge di conversione n. 50/2023

4.1 Il diritto alla presentazione dell'istanza di conversione da permesso per protezione speciale a permesso di lavoro risulta essere stato negato dall'Amministrazione, in forza dell'inammissibilità della stessa conversione, come ritenuta derivare dalla circolare ministeriale del 01.06.2023, con la quale il Ministero ha dato istruzioni per l'applicazione delle modifiche di legge intervenute con legge del 05.05.2023 n. 50 e, per quanto di interesse, per il regime transitorio. Sostiene il ricorrente che la circolare non intenda – né potrebbe, per il suo ruolo normativo secondario – sovvertire la portata dell'art. 7 c. 3 del d.l. 20/2023, per come convertito dalla l. 50/2023, che così dispone: “3. *I permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo, in corso di validità, sono rinnovati per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza. Resta ferma la facoltà di conversione del titolo di soggiorno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, se ne ricorrono i requisiti di legge*”.

Il ricorrente si sarebbe quindi avvalso di tale facoltà, riconosciutagli dalla novella, ferma restando la valutazione amministrativa della ricorrenza dei requisiti di legge.

Pertanto, la circolare richiamata dall'amministrazione appare non smentire la norma, assumendo, preliminarmente, che “*i permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi dell'art. 19 c 1.2, in corso di validità, potranno essere rinnovati per una sola volta e per il periodo di 1 anno, a decorrere dalla data di scadenza e potranno essere convertiti in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro se ne ricorrono i presupposti*”. In ogni caso, va osservato che le circolari ministeriali non sono fonti normative primarie, e che quindi non vincolano il giudice, il quale è tenuto unicamente ad interpretare ed applicare il dato normativo.

4.2 La normativa in materia di protezione speciale, infatti, 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.I.) che con riguardo alla condizione giuridica del richiedente, durante la pendenza del procedimento amministrativo. L'attuale assetto normativo prevede un doppio binario per l'accesso alla protezione speciale. In primo luogo, la domanda può essere formulata nell'ambito di una richiesta di protezione internazionale. L'art. 32, comma 3 d.lgs 25/2008 dispone in tal caso che “*Nei casi 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, è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa”.

Si è poi affermato l'orientamento, già sostenuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalente, secondo cui il permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art. 19, 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.

4.3 Se dunque oggi le modalità di accesso alla protezione speciale sono duplici, mentre il procedimento amministrativo del richiedente la protezione internazionale è compiutamente normato, 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 il silenzio del legislatore comportare un'assenza di diritti in capo a chi si trovi nella condizione di attendere dall'Amministrazione una risposta alla propria domanda di protezione speciale o di conversione della stessa.

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'ambito di un procedimento di protezione internazionale, appare ingiustificata e non accettabile.

Non vi è differenza sostanziale, infatti, tra chi presenta domanda di protezione speciale dinanzi al Questore, rispetto a chi si è visto rigettare la domanda di protezione internazionale dalla Commissione Territoriale e impugni il diniego in sede giurisdizionale, solo con riferimento al mancato riconoscimento della protezione speciale;

4.4. 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.32, comma 3 d.lgs 25/2008 a seguito di invio degli atti al Questore da parte della Commissione Territoriale nell'ambito del riconoscimento della protezione internazionale (TAR Veneto, sez. III, 28.11.2022, n. 1812). La diversità del procedimento amministrativo non cambia il contenuto del diritto: una diversa interpretazione colliderebbe con i principi costituzionali, di cui all'art. 2 Cost. e 3 CEDU, come chiarito anche dalla Suprema Corte (Cass. SS.UU. 29459/2022), in tema di protezione umanitaria.

4.5 Deve quindi concludersi che l'unico presupposto richiedibile al ricorrente, per ottenere la conversione del titolo di soggiorno a suo tempo ottenuto, anche e soprattutto in ragione della novellata normativa (in ipotesi, maggiormente restrittiva, rispetto ai diritti già accedenti all'avvenuto riconoscimento della protezione speciale, in capo al ricorrente) è la titolarità, al momento della pubblicazione del 'decreto Cutro', del permesso convertibile per protezione speciale.

E' lo stesso DL n. 20/2023, all'art. 7 c. 3, del resto, a sancire espressamente che la disciplina applicabile alla conversione dei permessi di protezione speciale è quella previgente, nel caso in cui l'istanza (o il ricorso) per la protezione (intenzionale o speciale) sia stata presentata prima dell'entrata in vigore del decreto medesimo, e che, allo stesso modo, ai permessi già rilasciati continuano ad

applicarsi le disposizioni previgenti, in ordine alla loro convertibilità.

Per quanto documentalmente provato, risulta che il ricorrente rientra nella fattispecie sopra indicata. Egli è infatti titolare di permesso per protezione speciale dal 28/09/2022, con scadenza il 28/09/2024 (cfr. doc. 3) e pertanto rientra nella disciplina transitoria di cui all'art. 7, co. 3 D.L. 20/2023 e L. n. 50/2023. Va considerato, in proposito, che la protezione speciale è stata riconosciuta al ricorrente in attuazione del bilanciamento tra l'esigenza di tutelare situazioni di vulnerabilità personale, derivanti dal rischio del richiedente di essere immesso nuovamente, in conseguenza dell'eventuale rimpatrio, in un contesto sociale, politico e ambientale idoneo a costituire una significativa ed effettiva compromissione dei diritti fondamentali e inviolabili. Tale bilanciamento ha portato il Tribunale a riconoscere tutela ed il rilascio del permesso per protezione speciale ai sensi dell'art. 32 c. 3 d.lgs. 25/08, tenuto conto *“come il percorso integrativo maturato attesti un avanzato grado di inserimento sul territorio nazionale e concrete prospettive di un futuro diverso dalla situazione di seria incertezza sulla sua vita futura che lo aspetterebbe nel suo paese di origine”*, cosicché, comparando le due situazioni, si ravvisa *“un'effettiva e incolmabile sproporzione tra i contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che sono presupposto indispensabile per una vita dignitosa”*.

Si deve quindi ritenere sussistente il *fumus boni iuris*, atteso che il caso di specie rientra appieno nelle previsioni transitorie di cui alla richiamata disciplina, con la conseguenza che egli ha diritto alla presentazione della domanda di conversione del suo permesso da protezione speciale a motivi di lavoro, per il cui merito, si ribadisce, l'amministrazione rimane nella piena potestà valutativa che le compete.

5. Sul periculum in mora

Il ricorrente deduce altresì la sussistenza del richiesto *periculum in mora*, atteso che la mancata conversione sarebbe fonte di pregiudizio grave e irreparabile: innanzitutto, risulta inibita la possibilità di attuare il ricongiungimento familiare di cui agli artt. 28 e 29 TU 286/98 (procedimento che il ricorrente ha dichiarato di essere interessato ad intraprendere, cfr. doc. 14), nonché l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (art. 40, co. 6 TU 286/98) considerato che la protezione speciale, vieppiù secondo la modifica legislativa intervenuta, è considerata come condizione temporanea e precaria.

In effetti, il protrarsi della situazione di cui il ricorrente chiede il rimedio d'urgenza determina una grave e forse definitiva compromissione del primario diritto all'unità familiare, quale diritto umano fondamentale, tutelato dall'art. 8 CEDU.

Parimenti, in materia di welfare, l'art. 41 TUI, prevede che i titolari di permesso almeno annuale beneficiano delle sole misure di assistenza sociale cd. di base (co. 1), mentre l'equiparazione ai cittadini italiani, in relazione alle più ampie misure di sicurezza sociale di cui al Regolamento (CE) n. 883/2004, sono riservate a *“Gli stranieri titolari di permesso unico di lavoro e i titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio, che svolgono un'attività lavorativa o che l'hanno svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e hanno dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nonché gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca sono equiparati ai cittadini italiani”* (co. 1-bis). Secondo l'art. 3 Regol. CE 883/2004 i settori di sicurezza sociale riguardano *“a) le prestazioni di malattia; b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; c) le prestazioni d'invalidità; d) le prestazioni di vecchiaia; e) le prestazioni per i superstiti; f) le prestazioni per*

infortunio sul lavoro e malattie professionali; g) gli assegni in caso di morte; h) le prestazioni di disoccupazione; i) le prestazioni di pensionamento anticipato; j) le prestazioni familiari.”.

Il permesso unico lavoro è quello previsto dall'art. 5, co. 8.1 TU 286/98, ma il comma 8.2 esclude che possa essere apposta analogo dicitura (tra gli altri) al permesso per protezione speciale. Dunque, solo il permesso di soggiorno unico-lavoro dà diritto alla parità di trattamento in tutti i settori di cui al Regolamento CE, ciò che non vale per il permesso per protezione speciale, mentre, una volta convertito il permesso da protezione speciale a lavoro, l'intero periodo è conteggiato ai fini del rilascio del PSUE.

Risulta pertanto, che, nel caso di specie, il diritto di richiedere la conversione del permesso da protezione speciale a lavoro è necessario al ricorrente per potere conseguire, auspicabilmente, lo status di soggiornante di lungo periodo, che è la condizione giuridica più stabile in materia di diritto dell'immigrazione, in termini di esercizio dei diritti sociali, per la piena equiparazione al cittadino italiano (art. 9, co. 12 TU 286/98), senza timore di non riuscire a regolarizzare la propria posizione nello Stato ospitante, alla scadenza del termine biennale, pur in presenza di una affermata condizione di integrazione socio-lavorativa, con conseguente rischio concreto di ricadere nell'irregolarità.

In considerazione di quanto sopra, va quindi affermata la sussistenza anche del periculum in mora, attesa la irreparabilità dei pregiudizi fondatamente temuti dal ricorrente, per effetto del provvedimento di inammissibilità di cui si tratta.

P.Q.M.

Il Tribunale di Firenze, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa, ritenuti sussistenti i presupposti di legge:

- 1) Ordina al Questore di Firenze entro 20 gg dalla comunicazione delle preente ordinanza, di ricevere la domanda di conversione del permesso di soggiorno da protezione speciale, di cui è titolare il ricorrente [REDACTED] a permesso per lavoro (permesso unico lavoro).
- 2) Spese all'esito del giudizio di merito.

Si comunichi.

Firenze, 15/2/2024

Il Giudice
Dott.ssa Barbara Fabbrini