

**N. R.G. 2023/22461 -1**



**TRIBUNALE DI MILANO**

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

Il Tribunale di Milano, nella persona della dott.ssa Elena Masetti Zannini, in funzione di giudice unico, ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. **22461-1/2023** promosso da:

, nato in Senegal il (C.F. ), con il patrocinio dell'avv. Maria Daniela SACCHI, elettivamente domiciliato in Lecco, via Carlo Cattaneo n. 41/H presso il difensore avv. Maria Daniela SACCHI

RICORRENTE

contro

**MINISTERO DELL'INTERNO** (C.F. 97420690584) con il patrocinio dell'avv. AVVOCATURA STATO MILANO . elettivamente domiciliato in VIA FREGUGLIA, 1 20122 MILANO presso il difensore avv. AVVOCATURA STATO MILANO

**QUESTURA DI LECCO**

resistenti

**RAGIONI DELLA DECISIONE**

**§ 1.** Il ricorrente ha depositato, in data 7.6.2023, ricorso ex art. 702 *bis* c.p.c. in relazione all'art. 19 *ter* D. Lgs. n. 150/2011, mediante il quale ha impugnato il provvedimento del Questore della Provincia di Lecco di rigetto dell'istanza di rilascio di un permesso per protezione speciale, emesso in data 7.3.2023 notificato il 25.05.2023.

Parimenti, in data 20.5.2024, il ricorrente ha depositato istanza di sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato, in relazione alla quale, con decreto del 14.7.2024, il giudice ha fissato udienza per il 6 agosto 2024, a trattazione scritta ex art. 127 *ter* c.p.c. su istanza di parte ricorrente (istanza del 17.7.2024), dando termine alle parti fino al 5.8.2024 per il deposito di note scritte in sostituzione di udienza.

Le parti hanno depositato note scritte insistendo nelle rispettive conclusioni

**§ 2.** A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 6 agosto 2024, ritiene il Tribunale che l'istanza cautelare meriti di essere accolta.

In altri termini sussistono, a una valutazione sommaria imposta dallo strumento cautelare azionato, i presupposti per disporre la sospensione del provvedimento impugnato, per le seguenti ragioni.

Ritiene il Tribunale che sussista il *fumus boni iuris* sotteso all'istanza cautelare del ricorrente da considerarsi, oggi, alla luce della disciplina del D.L. n. 130/2020 (conv. L. n. 173/2020) e dei parametri di valutazione ivi indicati (art. 19.1.1. TUI).

Occorre valorizzare, nei limiti di valutazione che connotano la fase cautelare, il *fumus* di fondatezza della domanda che traggono fondamento – nel caso in esame – nella



documentazione allegata dalla difesa con riguardo al fumus di integrazione socio-lavorativa, risultando una continuità –dal 2018 ad oggi (cfr. docc. 2,4,6, 7,8,9,10,11,12, 23,24,25,26), fermi gli opportuni approfondimenti in sede di merito.  
§ All'accoglimento dell'istanza cautelare deve far seguito il **rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio (quale conseguenza dell'autorizzazione alla regolare permanenza sul territorio richiesta dalla difesa)** per i motivi di seguito esposti.

Va in primo luogo rilevato, come peraltro affermato in una recente pronuncia dal Tribunale di Bologna (ordinanza del 9 gennaio 2023), che la tutela cautelare “*non può limitarsi alla sospensione del provvedimento impugnato, ovvero ad inibire alla pubblica amministrazione l'adozione di provvedimenti conseguenti al diniego (provvedimento di espulsione, revoca del progetto di accoglienza, etc.), ma autorizza il richiedente a richiedere il ripristino della condizione/situazione giuridica precedente al provvedimento di diniego questorile*”.

La giurisprudenza di merito si è quindi interrogata sull'esistenza di un titolo di soggiorno per colui che richieda il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale, nelle more della decisione da parte dell'amministrazione, essendo questa la situazione giuridica “ripristinata” dal provvedimento di sospensione che si adotta in questa sede.

La richiesta di protezione speciale si inserisce nel contesto della protezione internazionale (di cui la protezione speciale è espressione, di derivazione costituzionale ex art. 10 Cost., tanto da essere considerata una protezione complementare alle protezioni maggiori, i.e. lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria), di talchè, a fronte della relativa istanza, la Questura rilascia (deve rilasciare) una ricevuta. La valenza giuridica di tale ricevuta trae fondamento nell'art. 4 del d. lgs. n. 142/2015 (norma direttamente applicabile proprio per la matrice costituzionale comune tra le protezioni maggiori e quella complementare), in virtù del quale il richiedente protezione internazionale ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio, della validità di sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda. La disposizione prevede altresì che “*la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi dell'articolo 26, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, costituisce permesso di soggiorno provvisorio*”. Ne deriva che al momento di formalizzazione della domanda di protezione speciale al soggetto richiedente va rilasciata una **ricevuta** ed essa ha **valenza** di permesso di soggiorno provvisorio che da un lato legittima la permanenza della stessa sul territorio nazionale, e dall'altro dà diritto all'accesso al servizio sanitario e, dopo sessanta giorni, consente lo svolgimento di attività lavorativa, ai sensi dell'art. 22, comma 1, del D.Lgs. 142/2015, oltre che al rilascio di un codice fiscale (cfr. Circolare dell'Agenzia delle Entrate del 26 luglio 2016, n. 8), come recentemente riconosciuto dal Tribunale di Bologna, con



ordinanza del 4 febbraio 2023, con motivazione pienamente condivisa da questo giudice.

L'art. 19, comma 1.1, del D.Lgs. 286/1998 rappresenta infatti la concretizzazione del principio di *non refoulement*, che rientra a pieno titolo nella tutela costituita dalla protezione internazionale, nonché nel diritto di asilo riconosciuto dall'art. 10 Cost., come costantemente affermato anche dalla giurisprudenza di legittimità formatasi dapprima sulla protezione umanitaria (cfr. Cass., SS.UU. ord. nn. 19393/2009 e 5059/2017). Inoltre, l'art. 35 bis del D.Lgs. 286/1998, rubricato "*Delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale*", richiama le impugnazioni avverso i provvedimenti della Commissione territoriale sia che abbiano negato il diritto allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, sia "*per mancato riconoscimento dei presupposti per protezione speciale a norma dell'art. 32, comma 3*".

La protezione complementare affonda le proprie radici nella legislazione europea (art. 6 par. 4 direttiva 2008/115/CE) che richiama la possibilità per gli Stati membri di introdurre, al fianco delle due forme di protezione internazionale, ulteriori tipologie di tutela che trovino legittimazione sulla base di "*motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura*". La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dal canto suo, ha chiarito che gli Stati membri possono concedere forme di protezione umanitaria e caritatevole diverse e ulteriori rispetto a quelle riconosciute dalla normativa europea, purché non modifichino i presupposti e l'ambito di applicazione della disciplina derivata dell'Unione (sentenza *B. e D. c. Germania*, cause riunite C-57/09, C-101/09 del 9 novembre 2010), com'è stabilito dall'art. 3 della direttiva n. 95/2011, che consente l'introduzione o il mantenimento in vigore di disposizioni più favorevoli in ordine ai presupposti sostanziali della protezione internazionale, purché non incompatibili con la direttiva medesima.

Nel contesto del diritto europeo, la CGUE è stata più volte interpellata in merito al significato da attribuire al concetto di "*humanitarian grounds*". In particolare, nelle cause *X e X* (causa C-638/16 PPU del 7 marzo 2017) e *Jafari* (causa C-646/16 del 26 luglio 2017), emerge l'idea che i motivi umanitari siano un concetto autonomo e ampio del diritto dell'UE, che non può essere limitato, ad esempio, ai casi di assistenza medica o di assistenza sanitaria.

In altre parole, gli Stati Membri e gli Stati firmatari della CEDU mantengono la facoltà di riconoscere discrezionalmente altre forme di protezione, sulla base di motivi anche diversi rispetto a quelli considerati ai fini del riconoscimento delle forme di protezione internazionale maggiori.

§ Su tali premesse vi è dubbio che il Legislatore abbia ricondotto al *genus* "protezione internazionale" anche la fattispecie di cui all'art. 19, comma 1.1, del D.Lgs. 286/1998,

Dopo le incertezze iniziali nell'immediatezza dell'entrata in vigore del D.L. 130/2020, conv. in L. n. 173/2020, che ha introdotto la protezione speciale, la domanda di protezione speciale, diversamente dal riconoscimento dello status di



rifugiato e della protezione sussidiaria, può essere richiesta sia congiuntamente alla domanda di protezione internazionale intesa in senso stretto, sia autonomamente (tenuto conto che l'istanza nel caso in esame è stata formulata il 13.4.2022 – cfr provvedimento del Questore della Provincia di Lecco). La diversità di procedura seguita dal richiedente possa incidere anche sul regime sostanziale della protezione speciale.

Tale dubbio deriva dal fatto che il D.L. 130 non ha introdotto nell'art. 32, comma 3, del D.Lgs. 25/2008 (che disciplina il contenuto sostanziale del permesso di soggiorno per protezione speciale) alcun richiamo alla procedura promossa direttamente davanti al Questore, disciplinando esplicitamente solo il caso in cui sia la Commissione territoriale a trasmettere gli atti a quest'ultimo, né ha specificato, all'interno dell'art 19, comma 1.1 del D.Lgs. 286/1998, la durata del permesso di soggiorno e la sua convertibilità in permesso di lavoro. Ogni dubbio è stato da tempo risolto dalla giurisprudenza amministrativa (sul punto il Tar Veneto si è espresso ritenendo la disciplina dell'art. 32, comma 3, applicabile anche al caso di protezione speciale riconosciuta dopo autonoma domanda proposta al Questore, affermando che un'interpretazione letterale della norma condurrebbe ad una soluzione del tutto irragionevole, se non incostituzionale per disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche tra loro – così Tar Veneto, Sez. III, sent. 23 novembre 2022, n. 1812). La stessa *ratio* deve condurre a ritenere applicabile, al caso di protezione speciale riconosciuta dopo autonoma domanda proposta al Questore, affermando che un'interpretazione letterale della norma condurrebbe ad una soluzione del tutto irragionevole, se non incostituzionale per disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche tra loro – così Tar Veneto, Sez. III, sent. 23 novembre 2022, n. 1812). La stessa *ratio* deve condurre a ritenere applicabile, al caso di protezione speciale richiesta direttamente al Questore, anche l'art. 4 del D.Lgs. n. 142/2015 per quanto concerne la disciplina provvisoria in pendenza di domanda. Il permesso provvisorio di cui si discute è riconosciuto anche nelle more del provvedimento del Questore, dopo il rigetto, da parte della Commissione territoriale, delle sole domande relativamente allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, con riconoscimento della sussistenza di un motivo di non *refoulement ex art. 19*, comma 1.1, del D.Lgs. 286/1998, nonché nel caso in cui il richiedente impugni *ex art. 35 bis* del D.Lgs. 25/2008 il provvedimento di rigetto della Commissione territoriale facendo valere il suo solo diritto alla protezione speciale. Ancora, non vi è dubbio che il permesso di soggiorno provvisorio in questione spetti anche al richiedente che impugni *ex art. 35 bis* il provvedimento della Commissione territoriale adottato secondo una procedura accelerata e che ottenga dal Tribunale la sospensione dell'efficacia esecutiva del rigetto impugnato per sole ragioni attinenti alla fondatezza della domanda di protezione speciale. È evidente, dunque, che in tali casi il permesso di soggiorno di cui all'art. 4 del D.Lgs. 142/2015 deve essere rilasciato in pendenza – formale o sostanziale - della sola domanda di protezione speciale.



Sarebbe dunque irragionevole trattare in maniera diversa – e deteriore –, non riconoscendo il titolo di soggiorno in questione, il richiedente la protezione speciale che abbia scelto di rivolgere direttamente la domanda al Questore, poiché, nella sostanza, si tratta di fattispecie concreta identica a colui che si trova nelle situazioni appena descritte, in quanto, in ogni caso, si tratta di soggetti richiedenti la sola protezione complementare.

Ritenere inapplicabile l'art. 4 al caso di cui si discute, rischierebbe, inoltre, di determinare un vuoto di tutela, incidente su diritti fondamentali.

Infatti, non sarebbe ravvisabile alcun altro titolo di soggiorno per il richiedente protezione speciale, che invece si rivolge allo Stato proprio per l'accertamento del suo diritto al *non refoulement*, con la conseguenza che l'ordinamento imporrebbe l'obbligo di espellere proprio colui che fa valere ragioni di inespellibilità.

Una volta ritenuto, quindi, che il richiedente la protezione complementare abbia titolo di stare sul territorio, appare del tutto irragionevole precludere alla persona di lavorare con un contratto in regola o di accedere alle cure sanitarie.

D'altra parte, per evitare una simile situazione, non rimarrebbe al soggetto (che voglia evitare di trovarsi in una simile situazione) altro da fare se non attivare la procedura di richiesta di protezione internazionale, che, prevedendo la sua necessaria audizione in sede amministrativa (e, ove ne ricorrano i presupposti, anche in sede giudiziale), è certamente più gravosa rispetto a quella, ormai pacificamente riconosciuta, di rivolgere direttamente la domanda al Questore; soluzione, questa, ancora una volta del tutto irragionevole, nell'ottica dei principi di buona amministrazione.

Pertanto, quale corollario dell'accoglimento dell'istanza cautelare, consegua il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo e provvisorio ai sensi dell'art. 4 D. Lgs. n. 142/2015.

**P.Q.M.**

Visto l'art. 5 D. Lgs. n. 150/2011

**Sospende**

l'efficacia esecutiva del provvedimento emesso Questore della Provincia di Lecco di rigetto dell'istanza di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale emesso il 7 marzo 2023 e notificato il 25 maggio 2023 e dispone il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio ai sensi dell'art. 4 D. Lgs. n. 142/2015.

Si comunichi.

Milano, 10 agosto 2024

Il Giudice

dott.ssa Elena Masetti Zannini

