

N. R.G. 10378/2023



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

ORDINANZA ex art. 700 c.p.c

Nella causa N. R.G. 10378/2023

Rappresentato e difeso dall'Avv. BASSI ANDREA

RICORRENTE

**MINISTERO DELL'INTERNO - QUESTURA DI BOLOGNA INDIRIZZO
TELEMATICO BOLOGNA**

RESISTENTE

Il giudice, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 27 settembre 2023, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA EX ART. 700 C.P.C.

Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale di Bologna ai sensi dell'art. 700 c.p.c., [REDACTED]
[REDACTED] nato in Nigeria il [REDACTED] ha chiesto, in via cautelare ed urgente, l'accertamento del suo diritto alla formalizzazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, previo accertamento dell'applicabilità, al caso di specie, della disciplina previgente in base al combinato disposto degli artt. 19, co. 1 e co. 1.1., del D. L.vo n. 286/98 ed art. 32, co. 3.1., del D. L.vo n. 25/2008 come modificati dal D.L. n. 130/2020; di adottare ogni opportuno provvedimento di urgenza che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito e subendo, con condanna di parte resistente alla rifusione delle spese di lite.

A tal fine la difesa ha premesso in punto di fatto:

- Che in data 12.9.2017, il ricorrente aveva richiesto il riconoscimento della protezione



internazionale. La Commissione Territoriale, disposta l'audizione ed esaminata la domanda, aveva rigettato l'istanza;

- Avverso detto provvedimento, il sig. [REDACTED] aveva proposto ricorso dinnanzi a questo Tribunale che, nell'ambito del procedimento RGN 4577/2019, con decreto in data 10 giugno 2022, accogliendo parzialmente il ricorso, aveva disposto la trasmissione degli atti al questore per il rilascio, in favore del ricorrente, di un permesso per "protezione speciale" ex artt. 32, co. 3, D. Lgs. n. 25/08;
- Essendo in possesso dei requisiti di legge, il sig. [REDACTED] in data 16.5.2023, aveva inviato, tramite l'apposito Kit postale, alla questura, la richiesta di conversione del proprio permesso di soggiorno per protezione speciale in scadenza a settembre 2024, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro;
- In data 13.7.2023, la Questura di Bologna, Ufficio Immigrazione, notificava al ricorrente il provvedimento (oggetto del ricorso) relativo alla presunta "irricevibilità" dell'istanza, poiché presentata in data "*...successiva a quella di entrata in vigore del noto Decreto Cutro.. la stessa non può essere acquisita per l'assoluta carenza dei presupposti normativi essenziali per la sua presentazione, escludendo ogni tipo di valutazione e/o determinazione nel merito da parte di questa Amministrazione*";
- In particolare la Questura, nel provvedimento oggetto di ricorso, richiamava la Circolare della Direzione Centrale Immigrazione e Polizia di Frontiera dell'1.6.2023 e riteneva che "*per le istanze di conversione presentate sino alla data del 4 maggio 2023, ovvero nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza alla Questura competente, continua ad applicarsi la disciplina previgente*";
- Nel caso di specie, essendo l'istanza stata presentata in data 16.5.2023, pertanto dopo l'entrata in vigore del c.d. Decreto Cutro, la stessa è stata ritenuta "irricevibile" da parte della Questura di Bologna.

Tutto ciò premesso, il difensore presentava ricorso ex art. 700 c.p.c., deducendo che il comportamento della Questura di Parma era del tutto illegittimo e in contrasto con i principi sanciti dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 29459/2019 pronunciata dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 113/2018, secondo i quali la legge abrogata non resta del tutto priva di efficacia, trovando applicazione ai fatti che si siano verificati anteriormente all'abrogazione.

Evidenziava, ancora, il ricorrente come la Questura, con il provvedimento di irricevibilità dell'istanza, avesse negato al soggetto l'esercizio di un diritto soggettivo già ampiamente acquisito,



posto che il signor ██████ ha ottenuto il riconoscimento della protezione speciale ex art. 32, co. 3, del D. L.vo n. 25/2008 in data 10 giugno 2022, ben prima dell'entrata in vigore del D.L. "Cutro" e pertanto, anche ai sensi dell'art. 7 della legge di conversione, n. 50/2023, al caso di specie dovrebbe applicarsi la disciplina previgente.

La Questura, pertanto, avrebbe interpretato erroneamente la citata circolare ministeriale, posto che per "istanze presentate" dovrebbe intendersi le istanze di permesso di soggiorno per protezione speciale e non già le istanze di conversione dei permessi già acquisiti.

Inoltre, testualmente, al terzo paragrafo titolato "Protezione speciale art. 19 1.2. TUI", della circolare, si legge: *"I permessi di soggiorno, già rilasciati ai sensi dell'art. 19 comma 1.2., in corso di validità potranno essere rinnovati per una sola volta e per il periodo di un anno a decorrere dalla data di scadenza e potranno essere convertiti in permesso di soggiorno per motivi di lavoro se ne ricorrono i requisiti di legge"*.

Illustrate tale motivazioni in punto di sussistenza del *fumus boni iuris* del diritto invocato, quanto al *periculum* la difesa faceva presente che il ricorrente, impossibilitato, di fatto, ad ottenere la conversione del proprio titolo di soggiorno in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, subisca inevitabilmente una grave violazione dei propri diritti, non potendo più svolgere attività lavorativa e proseguire nel proprio percorso di integrazione.

Ritualmente integratosi il contraddittorio, si è costituita l'amministrazione resistente con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, che ha chiesto, in via preliminare in rito, di dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione, posto che *"...il bene della vita cui il ricorrente ambisce, e che, a suo dire, la Questura gli avrebbe illegittimamente negato, è il titolo di soggiorno per motivi di lavoro, che dovrebbe scaturire dalla conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale, ma di cui occorre accertare la sussistenza dei presupposti previsti dalla normativa specifica di riferimento. Orbene, le controversie concernenti l'ottenimento di siffatto titolo rientrano, ai sensi dell'art. 6, comma 10 d. lgs. 286/1998, nella giurisdizione del giudice Amministrativo, sicchè si chiede dichiararsi preliminarmente il difetto di giurisdizione del G.O. per essere la giurisdizione del G.A."*; in via subordinata, dichiarare l'inammissibilità del ricorso per violazione del principio della residualità-extrema ratio del rimedio, posto che *"...al fine di tutelare e fare valere le proprie ragioni, il cittadino straniero aveva a disposizione un rimedio processuale tipico ordinario, quello del ricorso in annullamento ai sensi del d. lgs. 104/2010, da esperirsi davanti al giudice munito di giurisdizione, ossia il giudice amministrativo. L'esperimento dell'odierno ricorso cautelare d'urgenza si sostanzia allora in una indebita elusione del rimedio processuale tipico che ne determina l'inammissibilità."*; nel merito, di rigettare la



domanda per insussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*. Segnatamente, l'amministrazione, quanto all'inammissibilità per difetto di giurisdizione, ha osservato come il ricorrente richieda, in effetti, l'accertamento del proprio diritto alla conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ambito nel quale le relative controversie, ai sensi dell'art. 6, co. 10, del T.U.I., sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Nel merito, quanto al *fumus*, l'Amministrazione resistente ha osservato, che "il ricorrente è attualmente titolare di permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale ex art. 32, comma 3 d. lgs. 25/2008, in forza di provvedimento giurisdizionale. L'istanza di conversione risulta essere stata depositata in data 16.05.2023, dunque successivamente all'entrata in vigore della l. 50/2023 di conversione del d.l. 20/2023. L'art. 7 d.l. 20/2023, tra l'altro, ha abrogato, nell'art. 6, comma 1 bis T.U.I., le lettere a), b) ed h): per effetto di tale modifica risultano non più convertibili in permesso di soggiorno per motivi di lavoro i permessi per protezione speciale ex art. 32, comma 3, d. lgs. 25/2008. Come noto, il d.l. 20/2023 è entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in G.U., ossia l'11.03.2023. In sede di conversione, la l. 50/2023 ha poi disposto, all'art. 1, che "2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.", ossia il 06.05.2023. Deve ritenersi che la disposizione di cui all'art. 7 d.l. 20/2023 sia disposizione di immediata applicazione alle domande (e dunque ai procedimenti) di conversione del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale ex art. 32, comma 3, d. lgs. 25/2008, presentate (e dunque avviati) dopo la sua entrata in vigore, in omaggio alla regola generale del *tempus regit actum*, a sua volta proiezione della disposizione generale di cui all'art. 11 disp. prel. c.c.. Il procedimento amministrativo volto ad ottenere la conversione di un dato titolo di soggiorno in altro titolo è in effetti un procedimento nuovo, diverso ed autonomo rispetto a quello a conclusione del quale è stato adottato il provvedimento ampliativo oggetto di conversione. In effetti esso si instaura anche per effetto di una istanza dell'interessato nuova e diversa da quella che avviò il procedimento amministrativo precedente e si fonda sull'accertamento di presupposti fattuali e giuridici diversi da quelli su cui si è fondato il rilascio del permesso di soggiorno originario, proprio perché si tratta di domanda diversa. In difetto di una espressa disciplina intertemporale, lo *ius superveniens* trova applicazione anche ai procedimenti già in corso alla data della sua entrata in vigore, con riferimento agli atti ancora da compiersi. Nel momento in cui si instaura tale procedimento di conversione, al pari di tutti i procedimenti amministrativi, anch'esso soggiace al quadro normativo vigente al momento in cui i singoli atti vengono adottati e al momento dell'adozione del provvedimento finale. A ben vedere, nel caso di specie, una disciplina intertemporale specifica è stata dettata dall'art. 7, comma 2 d. l. 20/2023, ma



a quest'ultima non si può attribuire quel significato e quella latitudine applicativa che controparte pretenderebbe di attribuirgli. Secondo la tesi argomentata da controparte per cui l'art. 7, comma 2, d. l. 20/2023, laddove statuisce che "Per le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente, continua ad applicarsi la disciplina previgente.", con la locuzione "istanze presentate" avrebbe fatto riferimento alle istanze di riconoscimento della protezione speciale presentate, per la prima volta, ai sensi dell'art. 19, comma 1.1 e 1.2 T.U.I. La dizione impiegata dal comma 2 della disposizione in esame è generica e non si riferisce affatto, espressamente e testualmente, alle istanze di protezione speciale presentate ex novo. Vero è piuttosto che la interpretazione del comma 2 in questione deve essere condotta avuto riguardo alla formulazione del comma 1, il quale si occupa, alla lett. a) (che a sua volta rinvia all'art. 6, comma 1 bis), proprio delle istanze di conversione del permesso di soggiorno ex art. 32, comma 3 d. lgs. 25/2008. Non vi sono ragioni per escludere che il sintetico ed ellittico riferimento alle "istanze presentate", contenuto nel secondo comma dell'art. 7 cit. sia comprensivo, e per l'effetto valga a disciplinare proprio le istanze di conversione del permesso di soggiorno ex art. 32, comma 3 d. lgs. 25/2008. Oltretutto la disciplina intertemporale riguarda esclusivamente le "istanze presentate prima dell'entrata in vigore del decreto", ossia, considerando la data di entrata in vigore della legge di conversione, prima del 06.05.2023. Non pare dunque ravvisabile nel caso di specie alcuna applicazione retroattiva della novella normativa né (ovviamente) con riferimento ai procedimenti di conversione avviati dopo l'entrata in vigore dello ius superveniens de quo, né con riferimento ai procedimenti di conversione avviati prima della novella in questione, ai quali, anzi, si applica espressamente la disciplina previgente. Se nel caso di specie il procedimento amministrativo risulta essere stato avviato in data 16.05.2023 (giorno della presentazione dell'istanza) pare difficilmente contestabile che esso soggiaccia alla previsione dell'art. 7 cit. che non contempla più il provvedimento di conversione del permesso ex art. 32, comma 3, d. lgs. 25/2008 in permesso di soggiorno per motivi di lavoro e, con esso, neppure il procedimento che è alla base della sua potenziale adozione. Né il provvedimento di diniego risulta frutto di una pedissequa e acritica applicazione della circolare ministeriale ivi citata, posto che, ferma la astratta ammissibilità e legittimità del richiamo ad una circolare interpretativa, il contenuto del provvedimento è frutto dell'applicazione della legge della quale la circolare, legittimamente, fornisce una interpretazione, pur non assurgendo, è chiaro, autonomamente e per il solo fatto di essere una circolare, ad autonoma fonte di produzione del diritto, il che sarebbe insostenibile e non viene di fatto neppure sostenuto nella odierna sede. Non pare pertanto ravvisabile il fumus boni iuris, per essere il provvedimento di diniego adottato legittimamente".



Quanto al *periculum in mora*, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che non sussisterebbe, nel caso di specie, un pregiudizio grave, irreparabile e incombente, posto che il ricorrente “è titolare di permesso di soggiorno per protezione speciale in corso di validità (in scadenza al settembre del 2024), pertanto egli permane regolarmente sul territorio dello Stato e non può addurre alcun rischio di espulsione né di denegazione dei propri diritti”.

All'udienza del 27 settembre 2023, presente il solo difensore del ricorrente, questi ha insistito per l'accoglimento del ricorso, evidenziando, quanto al *periculum*, come la scadenza non lontana dell'attuale titolo di soggiorno in possesso del proprio assistito, gli impedisce di poter ottenere contratti di lavoro stabili, a lungo termine.

Tanto premesso, ritiene il Tribunale adito che le domande presentate dal ricorrente siano fondate per i motivi di seguito illustrati.

Preliminarmente deve essere esaminata la questione di giurisdizione.

Il ricorso ha ad oggetto l'accertamento del diritto del ricorrente alla formalizzazione della domanda di conversione del proprio permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

In particolare, viene chiesto a questo Tribunale di accertare l'applicabilità, al caso di specie, della normativa previgente in base al combinato disposto degli artt. 19, co. 1 e 1.1. del D. L.vo n. 286/98 ed art. 32, co. 3, del D. L.vo n. 25/2008, come modificati dal D.L. n. 130/2020.

La domanda, pertanto, è volta ad accertare il regime giuridico applicabile al permesso di soggiorno per protezione speciale concesso al ricorrente con decreto di questo Tribunale del 10.6.2022.

Il ricorso non è volto, invece, a richiedere il rilascio, alla Questura, di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, caso nel quale, invece, ai sensi dell'art. 6, co. 10, del T.U.I., vi sarebbe la giurisdizione del giudice amministrativo.

Come ribadito anche di recente dalla Suprema Corte di Cassazione, con l'ordinanza delle Sezioni Unite del 7.2.2023, “...*La giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (cfr. Cass. Sez. U. 31 luglio 2018 n.20350; Cass. Sez. Un. 16 maggio 2008 n. 12378)* – Ancora, evidenzia la



Suprema Corte, nella citata ordinanza “...l'appartenenza alla giurisdizione del giudice ordinario dei giudizi aventi ad oggetto il diniego del permesso di soggiorno per motivi umanitari deciso dal questore, ancorché a seguito di istanza direttamente rivoltagli dal richiedente e senza che la commissione territoriale abbia espresso il parere, la cui mancanza non influisce sul riparto di giurisdizione in quanto il diritto alla protezione umanitaria ha, al pari del diritto allo "status" di rifugiato e al diritto costituzionale di asilo, consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali, come tali dotati di un grado di tutela assoluta e non degradabili ad interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere rimesso solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica...” (cfr. ordin. cit.)

Il ricorrente, dunque, fa valere la lesione del proprio diritto soggettivo a formalizzare una domanda volta alla conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso per ragioni di lavoro, chiedendo a questa A.G. di accertare il regime giuridico applicabile al permesso già conseguito nel giugno 2022 rilasciato ai sensi dell'art. 19, co. 1.1., del T.U.I.

In relazione alla domanda, pertanto, venendo in rilievo l'accertamento della disciplina normativa applicabile al permesso di soggiorno per protezione speciale, data la natura della posizione giuridica soggettiva, la giurisdizione spetta al giudice ordinario (cfr. art. 3, comma 1, lett. d) del D.L. 13/2017). Più precisamente siamo in presenza di una particolare specie di “interesse procedimentale” che può farsi rientrare nella figura del diritto soggettivo, giova ribadirlo, per la sua collocazione nell'alveo del diritto soggettivo alla protezione internazionale, il cui riconoscimento presuppone, solitamente ma non sempre, come si dirà in seguito, l'istanza di parte.

Passando al merito della domanda, si evidenzia come il ricorrente abbia conseguito, come si è già evidenziato, un permesso di soggiorno per protezione speciale a seguito del decreto di questo tribunale del 10 giugno 2022, pertanto sulla base del combinato disposto degli artt. 19, co. 1.1., seconda parte, del T.U.I., pertanto sul presupposto dell'integrazione nel paese ospitante e del diritto, sancito dall'art. 8 della CEDU, al rispetto della vita privata e familiare e 32, co. 3, del D. L.vo n. 25/2008. Tale permesso di soggiorno, in base alla disciplina normativa vigente al tempo del rilascio, era di durata biennale, rinnovabile e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Pertanto, in data 16.5.2023, il ricorrente, ben integrato in Italia e titolare di un contratto di lavoro a termine nel settore della logistica, tramite kit postale, avanzava richiesta alla questura di conversione del proprio permesso di soggiorno in permesso per motivi di lavoro.

La questura, in data 13.7.2023, comunicava al ricorrente l'irricevibilità della propria domanda, sulla scorta della normativa entrata in vigore con il D.L. n. 20/2023, poi convertito in L. n. 50/2023 e



della Circolare della Direzione Centrale Immigrazione e Polizia di Frontiera dell'1.6.2023, ritenendo che, posto che la domanda di conversione avanzata dal signor ██████████ era stata presentata successivamente alla data di entrata in vigore della L. n. 50/2023, per l'assoluta carenza dei presupposti normativi essenziali per la sua presentazione, la stessa fosse irricevibile.

La questura di Bologna ha, dunque, ritenuto applicabile al caso di specie, la disciplina di cui all'art. 7, co. 1, del D.L. n. 20/2023 convertito in legge n. 50/2023, nella parte in cui ha abrogato, all'art. 6, co. 1 bis, del T.U.I., la lett. a) e cioè la possibilità di convertire, ove ne ricorrano i presupposti, il permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art. 32, co. 3, del D. L.vo n. 25/2008, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Tuttavia, come opportunamente osservato dal ricorrente, il comma 2 del citato art. 7 del Decreto "Cutro", prevede che "Per le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente, continua ad applicarsi la disciplina previgente". Ancora, al comma 3, l'art. 7 dispone: "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 caso di specie rientra nell'ambito di applicazione del co. 3 dell'art. 7, posto che il ricorrente è titolare di un permesso di soggiorno per protezione speciale, rilasciato nel giugno 2022, ai sensi proprio dell'art. 19, co. 1.1., terzo periodo, del T.U.I. (protezione speciale per integrazione), in corso di validità e, pertanto, tale titolo di soggiorno è attualmente, nonostante le modifiche introdotte dal decreto Cutro, convertibile, ricorrendone i presupposti, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

L'Amministrazione resistente, peraltro, inopportuna ha citato la Circolare dell'1.6.2023, posto che, nella stessa circolare, come si è già evidenziato, nella parte relativa ai permessi per protezione speciale di cui all'art. 19, co. 1.2., del T.U.I., si legge che tali permessi già rilasciati ed in corso di validità, potranno essere rinnovati per una sola volta e per il periodo di un anno alla scadenza e potranno essere convertiti, sussistendone i presupposti, in permessi di soggiorno per motivi di lavoro.

Sulla base di tali considerazioni e riferimenti normativi risulta comprovato il *fumus boni iuris* dei diritti azionati dal richiedente nel presente procedimento cautelare. Quanto al *periculum*, si ritiene che il ricorrente, presente in Italia da circa sei anni e ben integrato nel tessuto sociale del paese ospitante, titolare di un contratto di lavoro a termine, sia gravemente pregiudicato dalla mancata



ricezione, da parte dell'Amministrazione, della propria domanda volta a convertire il permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, proprio nell'ambito lavorativo, vedendo frustrata la propria legittima aspirazione a contratti di lavoro stabili, di lunga durata, anche a eventualmente a tempo indeterminato, possibilità che verrebbero negate dal mancato ricevimento, da parte della Questura, della sua domanda.

In conclusione, il ricorso merita di essere accolto e le domande avanzate dal ricorrente devono ritenersi fondate.

Attesa l'assoluta novità delle questioni giuridiche oggetto del presente giudizio, si ritiene sussistano, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., valide ragioni per dichiarare integralmente compensate tra le parti le spese del presente giudizio

P.Q.M.

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

accerta il diritto del ricorrente [REDACTED] nato in Nigeria il [REDACTED] alla formalizzazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, applicandosi, al caso di specie, ai sensi dell'art. 7, co. 3, del D.L. n. 20/2023 convertito in legge n. 50/2023, il combinato disposto degli artt. 19, co. 1.1. e 1.2. del D. L.vo n. 286/98, 32, co. 3, del D. L.vo n. 25/2008 e 6, co. 1 bis, lett. a), del D. L.vo n. 286/98 (previgente);

impone, pertanto, alla Questura di Bologna, di ricevere e formalizzare, entro il termine di 20 giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, la domanda del ricorrente.

Dichiara integralmente compensate tra le parti le spese di lite.

Si comunichi.

Bologna, 3 ottobre 2023

Il Giudice

Dott.ssa Sabrina Bosi

