



TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **13176/2023** promossa da:

, con l'avv. ZORZELLA NAZZARENA

RICORRENTE

contro

MINISTERO INTERNO, con l'avv. AVVOCATURA DELLO STATO DI BOLOGNA, **QUESTORE DI BOLOGNA**

RESISTENTE/I

ORDINANZA EX ART. 700 C.P.C.

Il giudice, sciogliendo la riserva assunta in data 31 ottobre 2023,

OSSERVA

1.

Con ricorso presentato ai sensi dell'art. 700 c.p.c. il ricorrente ha chiesto al tribunale, in via cautelare ed urgente, di *«accertare il diritto del ricorrente alla presentazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno da protezione speciale, di cui è titolare, a permesso per lavoro (permesso unico lavoro), per le ragioni dedotte nella parte motiva, previo annullamento o disapplicazione del provvedimento di irricevibilità descritto in epigrafe, con conseguente ordine o invio al Questore di Bologna, Ufficio immigrazione, di ricevere e formalizzare detta domanda.»*.

Fissata udienza al 31 ottobre 2023, la resistente si costituiva con comparsa di risposta nella quale chiedeva la reiezione del ricorso e il giudice riservava la decisione.

2.

Si deve osservare preliminarmente come con il ricorso proposto il ricorrente non abbia richiesto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ma abbia lamentato la lesione del diritto soggettivo alla protezione speciale, a suo tempo riconosciuto dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Siracusa con decisione del 21 febbraio 2022 (con cui disponeva trasmissione degli atti ai sensi dell'art. 32, terzo comma, d.l.vo 28 gennaio 2008, n. 25 alla Questura competente per il rilascio del relativo permesso di soggiorno), chiedendo di accertarne in via cautelare il conseguente regime giuridico (tenuto conto delle incertezze riferibili alle novità introdotte dal Legislatore nel 2023), di accertarne quindi la lesione da parte della resistente e di emettere infine i conseguenti provvedimenti diretti a prevenire detta lesione.

Va osservato al riguardo che mentre all'epoca di tale riconoscimento avvenuta con decreto di questo Tribunale del 10 giugno 2022, e del successivo rilascio del permesso di soggiorno, il regime giuridico di tale diritto soggettivo alla protezione speciale era pacificamente indicato dalle disposizioni allora vigenti (combinato disposto degli artt. 19, commi 1 e 1.1. del D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286 e 32, terzo comma del D. L.vo n. 25/2008, come modificati dal D.L. n. 130/2020), le quali prevedevano il diritto di permanere in condizione di regolarità sul territorio nazionale e di svolgere attività lavorativa, la durata biennale del permesso di soggiorno e la sua rinnovabilità *sine die* in assenza di ragioni di revoca, oltre che la sua convertibilità in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, com'è ben noto sulla materia *de qua* ed in particolare sul contenuto del diritto alla protezione speciale ha inciso in profondità il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modifiche con la Legge 5 maggio 2023, n. 50 (recante: «*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*», di cui al Testo coordinato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 104 del 5 maggio 2023).

Con diverse disposizioni il Legislatore ha innovato, per un verso, la disciplina del regime giuridico dei permessi di soggiorno rilasciati in seguito alla sua entrata in vigore ed ha dettato, per altro verso, una specifica disciplina di diritto intertemporale in relazione ai permessi di soggiorno rilasciati prima della sua entrata in vigore, oppure rilasciati dopo l'entrata in vigore ma per domande presentate in epoca antecedente.

In modo particolare per quanto qui interessa l'art. 7, primo comma, lettera *a*) ha disposto l'abrogazione delle lett. *a*), *b*) ed *b-bis*) dell'art. 6, comma 1-*bis*, del D. L.vo 25 luglio 1998 n. 28, facenti riferimento alla convertibilità (introdotta dal d.l. n. 130 del 2020) dei permessi di soggiorno, rispettivamente: per protezione speciale (art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25 del 2008), per calamità (art. 20-*bis* D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286) e per cure mediche (art. 19, comma 2, lett. *d-bis*, D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286).

A seguire, il secondo comma del medesimo art. 7 ha previsto 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».

Il terzo comma del medesimo art. 7 ha previsto infine che:

«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».

È pure noto che tali due disposizioni di carattere intertemporale, anche per una evidente farraginosità, hanno dato e danno luogo ad alcuni dubbi interpretativi.

Oggetto, dunque, della presente controversia è l'accertamento, in via anticipata e cautelare, del regime giuridico applicabile al permesso di soggiorno già rilasciato e in corso di validità prima dell'entrata in vigore della disciplina del 2023, in particolare sotto il profilo della sua convertibilità o meno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Su tutti i profili oggetto della presente controversia si è espresso, con ordinanza in data odierna, questo tribunale in sede di reclamo su domanda avente analogo contenuto (rg n. 13453/2023) sicché si deve dare atto che la presente decisione ricalca in buona misura le argomentazioni già ivi esposte.

3.

Così definito l'oggetto del giudizio, non persuade, preliminarmente, l'eccezione di parte resistente di carenza di giurisdizione dell'adito giudice ordinario.

3.1.

Come si è detto, la domanda non è diretta ad ottenere la concessione di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, per cui è del tutto pacifica la giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 6, decimo comma, D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286, ma a verificare il contenuto ed il regime giuridico del diritto soggettivo alla protezione speciale che è stato oggetto di accertamento da parte del giudice ordinario e che ha dato luogo al conseguente rilascio del permesso di soggiorno da parte della competente Questura. Nella specie il ricorrente afferma la titolarità del diritto soggettivo e la lesione del medesimo da parte della Pubblica Amministrazione (invocando tutela in sede cautelare mediante intimazione alla resistente diretta a prevenire qualsiasi lesione).

Non persuade, invero, l'argomento di parte resistente per cui dovrebbe aversi riguardo al «*petitum sostanziale*» della domanda cautelare, atteso che dalla lettura del ricorso proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c. emerge, invece, come nel caso di specie tanto la *causa petendi* che il *petitum* attengano alla individuazione dell'esatta latitudine del diritto soggettivo alla protezione internazionale.

Nel ricorso si legge che «*oggetto dell'odierna domanda giudiziale è il diritto alla presentazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno, da motivi di protezione speciale a motivi di lavoro, come previsto dall'art. 7, co. 3 D.L. n. 20/2023 e sua legge di conversione n. 50/2023, mentre non sono qui in discussione i requisiti sostanziali per ottenere il nuovo permesso per lavoro*» e che «*il giudizio verte intorno alle caratteristiche, al contenuto e alle facoltà del permesso di soggiorno per protezione speciale di cui il ricorrente è titolare*», «*afferendo, come detto, ai diritti e alle qualità sottesi al permesso per protezione speciale*». Nel ricorso si evidenzia pure che «*non si chiede qui la conversione del permesso di soggiorno da protezione speciale a lavoro bensì il diritto alla presentazione della domanda, tenuto conto che il provvedimento impugnato la qualifica irricevibile e dunque non presentabile*». Il ricorrente chiede in conclusione al tribunale di «*accertare il diritto del ricorrente alla presentazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno da protezione speciale, di cui è titolare*».

Anche nelle successive note del 30 ottobre 2023 il ricorrente ha chiarito ulteriormente l'oggetto della propria domanda rappresentando che «*l'odierna controversia non riguarda né le modalità di esercizio del potere amministrativo, né la verifica dei requisiti sostanziali per conseguire il permesso di soggiorno per lavoro*», chiedendo al tribunale di accertare un «*diritto che fa parte delle caratteristiche del titolo di soggiorno per protezione speciale, cioè delle facoltà ad esso connesse e, pertanto, è indubbio che appartenga alla giurisdizione ordinaria in quanto riguarda il contenuto di un diritto soggettivo che è di stretta competenza del GO*» rilevando dunque «*che oggetto dell'odierna controversia non riguarda il diritto alla conversione ma il "semplice" diritto a presentare la domanda di conversione, i cui requisiti sostanziali dovranno poi essere valutati dalla questura*».

È noto al riguardo che tanto la giurisdizione che la competenza vanno individuate centrando il giudizio sulla prospettazione della parte, e non all'esito dell'effettivo accertamento, sicché soprattutto in vicende che investono i labili confini delle categorie del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo, appare evidente come il riconoscimento della giurisdizione del giudice dei diritti discenda da un attento esame del contenuto della domanda alla luce del *petitum*, che nel caso di specie ha effettivamente ad oggetto non il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro ma, solo ed esclusivamente, la ricognizione del contenuto del diritto soggettivo alla protezione speciale di cui il medesimo è titolare.

Che la controversia attenga esclusivamente alla latitudine del diritto alla protezione speciale si trae peraltro in modo manifesto proprio dalla condotta della Pubblica Amministrazione resistente, che il ricorrente assume lesiva del suo diritto, avendo la stessa emesso un provvedimento che non entra nel merito della concessione o meno del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, arrestandosi alla mera constatazione che il permesso di soggiorno per protezione speciale di cui il ricorrente è titolare non è, a suo avviso, convertibile. Il provvedimento impugnato, difatti, è qualificato come «*irricevibilità*», con il corretto utilizzo da parte della PA di un *nomen iuris* che lo qualifica in modo puntuale -sotto il profilo tecnico-giuridico e anche, e soprattutto, alla luce della sua motivazione- come provvedimento fondato esclusivamente sulla ritenuta carenza di soggettiva legittimazione del ricorrente, in quanto titolare ad avviso dell'Amministrazione di un permesso ritenuto non convertibile.

Come noto, la categoria giuridica della «*manifesta irricevibilità*» è prevista dalla normativa del procedimento amministrativo (art. 2, primo comma L. n. 241/1990) proprio per l'ipotesi in cui la domanda non sia prevista dalla legge come nel caso in cui il soggetto richiedente, secondo le sue stesse allegazioni, affermi di essere titolare di una posizione giuridica che non lo legittima alla pretesa, sicché la decisione in forma semplificata si arresta prima d'ogni valutazione di merito in ordine agli ulteriori requisiti previsti dalla legge. Il rimando da parte della PA alla categoria della irricevibilità è dunque espressione di una valutazione che attiene in senso proprio al contenuto e al regime giuridico del diritto soggettivo alla protezione speciale. Il giudizio della PA non riguarda in alcun modo il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ma -in modo evidente e univoco- il regime giuridico che consegue al riconoscimento della protezione speciale.

Se ogni questione relativa alla trattazione della domanda di permesso di soggiorno per motivi di lavoro, attesa la natura di interesse legittimo della posizione soggettiva lesa, è dunque, pacificamente, nella giurisdizione del giudice amministrativo, il provvedimento di irricevibilità fondato esclusivamente sulla ritenuta non convertibilità del permesso per protezione speciale interferisce invece, secondo le allegazioni di entrambe le parti, con l'esercizio del diritto soggettivo alla protezione speciale.

Il titolare della protezione speciale cui sia negata la convertibilità giuridica del permesso assume in effetti di fronte alla Pubblica Amministrazione una posizione soggettiva in tutto identica al cittadino straniero non titolare del diritto soggettivo alla protezione speciale. Se il Legislatore del 2020 ha inteso stabilire che il titolare di protezione speciale ha il diritto soggettivo a un permesso di soggiorno *convertibile*, lo ha fatto proprio per differenziare la sua posizione giuridica rispetto al *quisque de populo* che richieda un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Il Legislatore non ha così regolato le condizioni di accesso al permesso per motivi di lavoro, ma è intervenuto sul contenuto del diritto soggettivo alla protezione speciale. La convertibilità riverbera peraltro anche sulle condizioni di vita attuali del titolare del permesso di soggiorno per protezione speciale, a prescindere da una qualsiasi richiesta di effettiva conversione, attesa la manifesta difficoltà di perfezionare un contratto di lavoro a tempo indeterminato quando non vi sia alcuna garanzia sulla durata della condizione di regolarità del soggiorno. La condizione giuridica del titolare di un permesso convertibile non è paragonabile a quella di chi sia titolare di un permesso non convertibile, perché la maggiore stabilità del soggiorno riverbera sulle *chances* di inserimento e di radicamento, non solo come aspettativa futura, ma propriamente come attuale possibilità di accedere al mercato del lavoro. È invero intuitivo che la durata

(biennale, annuale), la rinnovabilità e la convertibilità rappresentano non elementi secondari ma l'essenza stessa della autorizzazione a soggiornare sul territorio nazionale in condizioni di regolarità. Modulando in vario modo tali elementi del regime giuridico, il Legislatore incide sul contenuto del diritto soggettivo. Dunque, la convertibilità attiene non solo alle future aspettative di conversione, ma già, nell'immediatezza, al contenuto, al regime giuridico e alle condizioni di vita del titolare del permesso.

Sussiste dunque la giurisdizione del giudice ordinario, senza che assuma rilievo dirimente che, una volta stabilita la giuridica convertibilità, in ipotesi di suo diniego la giurisdizione spetti, *a valle*, al giudice amministrativo, al quale compete ogni valutazione dell'interesse legittimo alla concreta conversione e al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro *«ove vi siano i presupposti di legge»*.

3.2.

Quanto alla competenza funzionale del tribunale adito, e della sezione specializzata, va osservato come il giudizio di merito avente ad oggetto l'accertamento del contenuto giuridico del diritto alla protezione speciale rientri nella fattispecie prevista dall'art. 3, terzo comma, D.L. 17 febbraio 2017, n. 13 per cui *«Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2»*, essendo evidenti le ragioni di connessione rispetto alle controversie di cui al primo comma, lett. d) del medesimo articolo (che individua la competenza *«per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25»*).

4.

Venendo quindi al merito della controversia, ed in particolare al *fumus boni iuris*, si deve rilevare come il permesso di soggiorno rilasciato al ricorrente nel 2022 rientri nella fattispecie di cui all'art. 7, terzo comma, ultima parte del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modifiche con la Legge 5 maggio 2023, n. 50, al cui riguardo vale rammentare che tale disposizione prevede che per i permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo e in corso di validità:

«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».

Dalla lettura della comparsa di risposta non si segnala alcun argomento volto a superare tale indicazione, univocamente contenuta nella disposizione di legge. Dall'attento esame della stessa non si rinviene in effetti alcun motivo, né alcun argomento in fatto o in diritto, che contesti la sussunzione della fattispecie concreta nell'astratta previsione legislativa indicata dal primo giudice.

Dalla comparsa di risposta si rileva invero, addirittura, una citazione errata della stessa disposizione di legge, da cui l'Avvocatura dello Stato muove per una lunga argomentazione.

Si legge difatti nella comparsa di risposta, letteralmente, che le sue conclusioni derivano:

«dall'art. 7, co. 3, d.l. n. 20/2023, il quale stabilisce che "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 se ne ricorrono i requisiti di legge"».

In buona sostanza, in modo davvero inusuale la difesa della resistente non propone una interpretazione della norma di legge, ma la altera, eliminando dalla citazione virgolettata le parole «*in permesso di soggiorno per motivi di lavoro*» e traendo quindi da tale sua falsa citazione della legge una lunga argomentazione con la sorprendente conclusione che «*attualmente, la legge non prevede più la facoltà di conversione in permesso per motivi di lavoro*».

Tale indicazione non si presta ad ulteriore commento, salvo evidenziare come il significato giuridico dell'ultima parte del terzo comma consista precisamente nella prescrizione che la detta convertibilità «*in permesso di soggiorno per motivi di lavoro*» interessa i permessi già rilasciati a prescindere dalla data di presentazione della istanza di conversione.

5.

Affermata la giurisdizione ed il *fumus*, venendo quindi ad esaminare il presupposto del *periculum in mora*, si deve invece ritenere che dalla lettura degli atti non emerga l'allegazione né tantomeno la prova di un «*danno irreparabile*», sicché sotto tale profilo il ricorso non può essere accolto.

Com'è ben noto, la tutela cautelare atipica può essere invocata soltanto quando vi sia il fondato motivo di temere che nel tempo occorrente per far valere il diritto soggettivo in via ordinaria questo sia minacciato da un pregiudizio «*grave e irreparabile*».

In punto di allegazione delle ragioni del *periculum*, il ricorrente si è limitato nel ricorso ad affermare esclusivamente argomenti di natura astratta ed ipotetica senza riferimento a specifici danni irreparabili incombenti, nell'attualità e nel caso concreto, in capo al medesimo. Essendo pacifico che il ricorrente è titolare del permesso di soggiorno sino al giugno 2024, nel ricorso si legge invero il rischio che il ricorrente veda «*compromessi svariati diritti sociali*», possa incorrere in una «*difficoltà, ad esempio, per il ricorrente di stipulare contratti di lavoro a tempo indeterminato o comunque con validità superiore ai pochi mesi*», possa incorrere in «*difficoltà di reperimento dell'abitazione, in un mercato immobiliare di per sé difficile, si somma la precarietà del proprio titolo di soggiorno*», possa essergli precluso secondo una interpretazione «*il ricongiungimento familiare di cui agli artt. 28 e 29 TU 286/98 ed è incerto che sia titolo idoneo per chiedere l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*», possa avere difficoltà d'accesso «*in materia di welfare*» e potrebbe non vedere riconosciuto il periodo di titolarità dell'attuale permesso di soggiorno ai fini del «*diritto del ricorrente di chiedere e ottenere il permesso UE di lungo soggiorno*».

Appare evidente come, per un verso, l'allegazione sia del tutto generica e, per altro verso, del tutto ipotetica atteso che, restando titolare del permesso di soggiorno per protezione speciale sino al giugno 2024, non emerge alcuna evidenza della possibilità di venire privato, oggi, dell'attività lavorativa attualmente svolta e delle proprie attuali fonti di reddito, né emergendo dalla narrazione del ricorrente alcun concreto pericolo di un danno imminente e irreparabile, ma solo la frustrazione di generiche aspettative. È vero che, come detto, la negazione della convertibilità riverbera anche sulle condizioni di vita e sulle *chances* di perfezionamento di contratti di lavoro durevoli, ma non è chi non veda come la parte sia comunque gravata, in sede di ricorso cautelare, dello specifico onere di dedurre e provare specifiche ragioni di urgenza, sotto il profilo, in particolare, della effettiva irreparabilità del danno.

Nel caso di specie, al di là d'ogni valutazione sulla futura conversione o meno in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro entro la data di scadenza attuale del permesso di soggiorno per protezione speciale (giugno 2024), il ricorrente non ha dedotto invece, né tantomeno ha provato, alcun elemento in ordine alla irreparabilità di ipotetici danni

patrimoniali o non patrimoniali che conseguirebbero dalla condotta lesiva della controparte.

Sotto tale profilo il ricorso non è, dunque, meritevole di accoglimento

6.

Tenuto conto che nella specie si tratta delle prime pronunce di questo tribunale sulla questione *de qua*, e che vi è pure un precedente di segno contrario (seppure riformato dal Collegio in sede di reclamo), sussistono certamente i presupposti della novità delle questioni che induce all'integrale compensazione delle spese.

P.Q.M.

Visto l'art. 669 *terdecies* c.p.c.,

RIGETTA il ricorso;

DICHIARA integralmente compensate le spese di lite;

MANDA alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Bologna, 17 novembre 2023,

Il giudice
(*Marco Gattuso*)