



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. **2556/2024** promossa da:

con l'avv. VALENTI ALBERTO

RICORRENTE

contro

MINISTERO DELL'INTERNO - QUESTURA DI PARMA

RESISTENTE

La Giudice Dott.ssa Diana Genovese, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19 marzo 2024 tenutasi ai sensi dell'art. 127-ter c.p.c. mediante il deposito di note scritte in sostituzione dell'udienza, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso *ex art. 700 c.p.c.* depositato in data 22 febbraio 2024 ' , cittadino del Gambia, ha adito l'intestato Tribunale chiedendo di accertare il proprio diritto "*alla formalizzazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso per motivi di lavoro subordinato*" e "*adottare ogni opportuno provvedimento al fine di impedire ulteriore pregiudizio in capo al ricorrente, anche ordinando al Ministero dell'interno pro tempore - Questura di Parma - di verbalizzare la sua domanda di conversione del permesso di soggiorno e rilasciarne ricevuta entro un termine non superiore a 10 giorni o comunque entro il termine che verrà ritenuto congruo*".

A fondamento della domanda il ricorrente ha esposto che:

- con provvedimento depositato in data 9 gennaio 2017, il Tribunale di Bologna gli ha riconosciuto il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di carattere umanitario ai sensi dell'art. 5 comma 6 del D.lgs. n. 286/98;
- dopo aver ottenuto il rilascio del predetto titolo, in data 16.06.2023, il ricorrente, divenuto nel frattempo titolare del permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato dalla Questura di Parma in data 2 aprile 2019, ha inviato istanza di conversione del permesso di soggiorno in motivi di lavoro subordinato a mezzo del servizio postale;

PDF Eraser Free

- in data 5 dicembre 2023, giorno dell'appuntamento fissato in Questura per il fotosegnalamento, al ricorrente è stato fatto firmare un documento nel quale dichiarava di rinunciare all'istanza di conversione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, sulla base di una sopraggiunta normativa asseritamente ostativa alla conversione;
- contestualmente, la Questura, oltre a non procedere con il fotosegnalamento, ha ritirato il cedolino postale attestante la richiesta di conversione del permesso, lasciando il ricorrente totalmente privo di documenti che attestassero la regolarità del suo soggiorno;
- il ricorrente si è rivolto pertanto ad un procuratore il quale, in data 12 dicembre 2023, ha inviato PEC alla Questura di Parma di richiesta di accesso agli atti e contestuale dichiarazione di revoca della rinuncia alla richiesta di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato;
- a seguito della comunicazione via PEC, nessun riscontro è mai pervenuto, tanto che il ricorrente permane in una situazione di grave pregiudizio ed incertezza dal punto di vista della regolarità del proprio soggiorno, non avendo più alcun documento giustificativo in merito.

Fissata l'udienza di comparizione delle parti, nessuno si è costituito in giudizio per la parte resistente nonostante la ritualità della notifica.

Con il deposito delle note scritte in sostituzione dell'udienza, il ricorrente ha insistito nelle conclusioni rassegnate in ricorso.

*

1. Preliminarmente, si osserva che con il ricorso proposto l'odierno ricorrente non ha richiesto all'intestato Tribunale il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ma ha lamentato esclusivamente la lesione del diritto soggettivo alla formalizzazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso per motivi di lavoro subordinato, chiedendo l'adozione dei conseguenti provvedimenti.

In particolare, va sottolineato che a seguito del riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari *ex art. 5, co. 6, D.lgs. n. 286/1998*, avvenuto con ordinanza dell'intestato Tribunale del 9 gennaio 2017 (doc. 1 fascicolo parte ricorrente), è entrato in vigore il D.l. n. 113/2018 che ha abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Tra le norme transitorie di detto decreto, in particolare, è previsto all'articolo 1, comma 8, (conversione dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari in corso di validità al momento dell'entrata in vigore del D.l. n. 113/2018) che *“Fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi*

PDF Eraser Free

dell'articolo 32, comma 3, del legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni”.

Com'è noto la disciplina del permesso di soggiorno per protezione complementare è stata nuovamente innovata per effetto del D.l. n. 130/2020, secondo cui tale permesso di soggiorno dava 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.

Infine, 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 *h-bis*) dell'art. 6, comma 1-*bis*, del D.lgs. 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*”.

PDF Eraser Free

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.

2. Così definito l'oggetto del giudizio non sussistono dubbi in merito alla giurisdizione del giudizio ordinario adito.

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, comma 10, D.lgs. 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, peraltro, il ricorrente afferma la titolarità del diritto soggettivo e la lesione del medesimo da parte della Pubblica Amministrazione, la quale non solo ha indotto il ricorrente a firmare una dichiarazione di rinuncia all'istanza di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in motivi di lavoro ma ha anche ritirato il cedolino postale attestante la richiesta di conversione del permesso, lasciando il ricorrente totalmente privo di documenti che attestassero la regolarità del suo soggiorno.

Si trae peraltro in modo manifesto l'illegittimità della condotta della Pubblica Amministrazione resistente, che il ricorrente assume lesiva del suo diritto, avendo la stessa omesso l'emanazione di qualsivoglia provvedimento in merito alla concessione o meno del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, inducendo – come si è detto – il ricorrente a formalizzare un'istanza di rinuncia, in assenza peraltro del suo procuratore. Rileva, peraltro, come a seguito della PEC inviata in data 12 dicembre 2023 dal procuratore dell'odierno ricorrente alla Questura di Parma (con richiesta di accesso agli atti e contestuale dichiarazione di revoca della rinuncia alla richiesta di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato) alcuna comunicazione sia pervenuta dalla Questura di Parma.

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. 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

PDF Eraser Free

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. Venendo quindi al merito della controversia, ed in particolare al *fumus boni iuris*, si deve osservare che il caso di specie rientra nell'ambito di applicazione di cui all'articolo 1, comma 8, D.l. n. 113/2018, posto che il ricorrente è titolare di un permesso di soggiorno per protezione speciale, riconosciuto nel gennaio 2017, rilasciato il 2 aprile 2019, scaduto il 5 luglio 2023 e la cui istanza di conversione è stata presentata tempestivamente in data 16 giugno 2023 (cfr. docc. 2 e 3 fascicolo parte ricorrente).

Tale titolo di soggiorno era ed è attualmente, nonostante le modifiche introdotte dal decreto c.d. Cutro, convertibile, ricorrendone i presupposti, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Non appare, invero, convincente l'opinione, implicitamente sostenuta dalla Questura resistente (come è possibile evincere dalla dichiarazione di rinuncia fatta firmare al ricorrente – doc. 4 fascicolo di parte ricorrente), secondo cui la convertibilità sarebbe impedita per effetto della nuova normativa introdotta dal D.l. n. 20/2023, convertito con modificazioni dalla L. n. 50/2023 per essere stata presentata dopo il 4 maggio 2023.

Va osservato, a tal proposito, che laddove l'art. 7, secondo comma, D.l. n. 20/2023 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*”, con la locuzione “*istanze presentate*”, intende riferirsi unicamente alle istanze di protezione speciale ma non anche a quelle di

PDF Eraser Free

conversione. Se così fosse, invero, la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 7, ultima parte, sarebbe del tutto priva di effetto giuridico, sì da abrogare *de facto* tale disciplina intertemporale, la quale ha invece il chiaro fine, evidentemente voluto dal Legislatore, di assicurare la convertibilità dei permessi di soggiorno rilasciati e in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della detta disciplina.

Il significato giuridico dell'ultima parte del terzo comma, sopra richiamato, consiste precisamente nella previsione che la detta convertibilità interessa i permessi già rilasciati a prescindere dalla data di presentazione della istanza di conversione. Fuori da tale accezione, la disposizione resterebbe priva di qualsiasi consistenza, sicché, in buona sostanza, l'argomento, pur sostenuto da alcune Questure, condurrebbe ad una inedita *interpretatio abrogans* della disposizione voluta dal Legislatore.

Peraltro, nella fattispecie in esame, il permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato al ricorrente nel 2019, e già riconosciuto nel 2017, appare rientrare nell'applicazione della disciplina intertemporale del D.l. n. 118/2018 sopra richiamata, che già all'epoca lasciava ferma la possibilità di conversione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, conversione poi confermata anche con la riforma del 2020.

Sussiste, dunque, il *fumus* del diritto invocato dal ricorrente.

4. Passando al profilo del *periculum in mora*, si ritiene come la condotta della Questura stia ledendo in maniera irreparabile il diritto del ricorrente, il quale nonostante abbia presentato domanda di conversione prima della scadenza del titolo si è visto ritirare il cedolino comprovante l'istanza presentata senza il rilascio di alcun titolo di soggiorno, essendo quello in suo possesso ormai scaduto.

Appare evidente, dunque, il grave pregiudizio che il ricorrente sta subendo per effetto della condotta posta in essere dalla resistente la quale ha del tutto illegittimamente impedito al ricorrente ogni forma di regolarizzazione della propria posizione.

Nel caso di specie, dunque, al di là di ogni valutazione sulla futura conversione o meno del permesso di soggiorno in motivi di lavoro, il rifiuto da parte della Questura di accettare l'istanza di conversione inizialmente avanzata dal ricorrente – e poi rinunciata per effetto di una prassi discutibile posta in essere dalla Questura di Parma – ha condotto il ricorrente in una situazione di estrema precarietà che merita tutela in via cautelare ed urgente.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo, ai sensi del D.M. n. 55/2014, assunto quale scaglione di riferimento quello per i procedimenti cautelari di valore indeterminabile e di bassa complessità, secondo i valori minimi posto che la causa è stata definita in un'unica udienza ed in assenza di ulteriore approfondimento istruttorio.

PDF Eraser Free

P.Q.M.

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

ACCERTA il diritto del ricorrente a formalizzare la domanda di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato;

DISPONE che la Questura di Parma provveda, entro 10 giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, a ricevere e formalizzare la domanda di conversione del permesso di soggiorno del ricorrente, rilasciando apposita ricevuta avente efficacia legale di permesso di soggiorno provvisorio;

CONDANNA la parte resistente alla refusione delle spese di lite, che si liquidano in € **2.608,00** per compenso, in € **286,00** per esborsi, oltre al rimborso forfettario spese generali nella misura del 15%, IVA e CAP come per legge.

Si comunichi con urgenza.

Bologna, 5 aprile 2024

La Giudice

Dott.ssa Diana Genovese