

N. R.G. 9338/2023



**TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA Sezione Specializzata in  
materia di Immigrazione,**

**Protezione Internazionale e Libera Circolazione Cittadini UE**

**ORDINANZA ex art. 700 c.p.**

Nella causa N. R.G. 9338/2023

\_\_\_\_\_, **rappresentato e difeso dall'Avv. Bassi Andrea**

*RICORRENTE*

**MINISTERO DELL'INTERNO**, rappresentato e difeso dall'Avvocatura  
Distrettuale dello Stato

*RESISTENTE*

Il giudice,

ad esito con trattazione scritta ai sensi dell'art. 127 *ter* c.p.c. disposta in sostituzione dell'udienza del 22 agosto 2023, con termine nella suddetta data e al detto orario per il deposito di note scritte, ha emesso la seguente

**ORDINANZA**

**1.**

Con ricorso depositato ai sensi dell'art. 700 c.p.c., il ricorrente esponeva d'avere trasmesso mediante *e-mail* inviata in data 21 febbraio 2023 all'ufficio SARPI di Ferrara, indicato dalla Questura di Ferrara come ente competente a riceverla, domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1.1. D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286; rilevava quindi come l'istanza fosse stata ritenuta irricevibile con una *email* della Questura di Forlì del 13 giugno 2023; chiedeva per conseguenza al Tribunale di «*accertare il diritto del ricorrente a presentare innanzi alla Questura di Ferrara istanza di riconoscimento della c.d. protezione speciale ai sensi dell'art. 19 TUI ed all'accesso alla relativa procedura e per l'effetto ordinare, con decreto inaudita altera alla Questura di Ferrara – Ministero dell'Interno in persona del Ministro p.t., di ricevere la domanda di protezione speciale del ricorrente e comunque disporre ogni altro provvedimento di urgenza che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito et subendo per tutti i motivi sopra esposti in narrativa*».

Con decreto in data 13 luglio 2023 il giudice fissava l'udienza per la discussione, disponendone la sostituzione con trattazione scritta ai sensi dell'art. 127 *ter* c.p.c. con termine nella suddetta data per il deposito di note scritte.

L'Avvocatura dello Stato si costituiva per la resistente con comparsa di risposta in data 17 agosto 2023, chiedendo «*in via preliminare in rito respingere il ricorso siccome inammissibile*

*per difetto del requisito della residualità-extrema ratio e comunque perché abnorme in quanto proposto in violazione del principio di tipicità dei mezzi di impugnazione»* e in via subordinata nel merito, rigettare il ricorso in carenza di *fumus* e *periculum*, posto che la domanda era stata presentata soltanto al SARPI, ma non era stata ancora formalizzata avanti alla Questura alla data di entrata in vigore del D.L. 20/2023, successivamente convertito con modifiche con legge n. 50/2023.

Il ricorrente depositava note di trattazione scritta in un momento antecedente al deposito della comparsa di risposta; tuttavia, essendo fissato termine sino alla data odierna il medesimo avrebbe potuto replicare alla stessa, sicché non si rende necessario alcun rinvio.

## 2.

Appare opportuno rilevare, in via preliminare, come il presente procedimento abbia ad oggetto esclusivamente il riconoscimento o meno della facoltà del ricorrente di presentare una istanza di rilascio del permesso di soggiorno per protezione complementare.

È dunque del tutto estranea al presente giudizio ogni valutazione in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti di merito per l'effettivo accoglimento della detta istanza.

Non forma parimenti oggetto del giudizio ogni ulteriore vaglio in relazione a provvedimenti eventualmente emessi da altre Autorità (e per i quali vi sarebbe la competenza del giudice di pace), diversi dal provvedimento di "irricevibilità" comunicato dalla Questura di Ferrara a mezzo *e-mail* in data 13 giugno 2023, sicché non appaiono persuasive le eccezioni e argomentazioni della resistente in relazione al difetto di residualità, posto che avverso il provvedimento di irricevibilità oggetto della presente causa non emergono ulteriori mezzi di impugnazione.

Oggetto del giudizio è, dunque, esclusivamente tale decisione di irricevibilità e la sussistenza o meno di un diritto soggettivo del ricorrente di presentare la domanda di protezione complementare.

## 3.

Andando al merito, è documentale che il ricorrente abbia trasmesso a mezzo *e-mail* in data 21 febbraio 2023 una domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1.1. D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286.

La domanda è stata trasmessa al SARPI (Supporto Amministrativo Rinnovi e Protezione Internazionale) gestito dalla Cooperativa Cidas su assegnazione del Comune di Ferrara e a tale riguardo è pacifico, in quanto espressamente ammesso in comparsa di risposta dalla resistente, che il detto Ente è stato delegato dalla stessa Questura resistente alla ricezione delle domande, posto che *«la Questura di Ferrara si avvale del supporto del SARPI (Supporto Amministrativo Rinnovi e Protezione Internazionale) gestito dalla Cooperativa Cidas su assegnazione del Comune di Ferrara. Tale servizio svolge le operazioni preliminari legate alla istruzione delle domande di protezione internazionale e protezione speciale»*.

È altresì pacifico che la Questura resistente con una *email* del 13 giugno 2023 abbia comunicato che la domanda è ritenuta irricevibile.

Dalla lettura della comparsa di risposta si apprende che la detta irricevibilità consegue, ad avviso della resistente, dalla circostanza che non potrebbe darsi rilievo alla presentazione della domanda nel mese di febbraio in quanto la stessa non era stata ancora formalizzata prima dell'entrata in vigore della recente modifica legislativa di cui al D.L. 20/2023, successivamente convertito con modifiche con legge n. 50/2023, che ha disposto

l'abrogazione del terzo e del quarto periodo dell'articolo 19, comma 1.1, D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286.

3.1.

Riguardo al *fumus boni iuris*, tale pronuncia di irricevibilità non appare tuttavia condivisibile.

Com'è noto, il Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20 (*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*), poi convertito con modificazioni dalla L. 5 maggio 2023, n. 50 (in G.U. 05/05/2023, n.104), all'art. 7 ha abrogato il terzo e il quarto periodo dell'articolo 19, comma 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. In sede di conversione è stato pure abrogato il secondo periodo del comma 1.2. del menzionato art. 19.

La disposizione sul diritto intertemporale contenuta nella nuova normativa indica come momento dirimente per l'applicabilità della nuova disciplina la "presentazione" della istanza oppure "l'invito" della Questura. L'art. 7, secondo comma D.L. n. 20/2023 dispone invero 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»*.

Appare dunque evidente come il Legislatore abbia voluto sottolineare che non vi è nella specie alcuna deroga al principio di irretroattività della legge, il quale come noto vige nel nostro ordinamento civile in forza dell'art. 11 preleggi per cui la legge *«non dispone che per l'avvenire»* e *«non ha effetto retroattivo»*, sicché ogni eventuale deroga, pur se non vietata dall'ordinamento, dev'essere di stretta interpretazione.

Pur avendo potuto il Legislatore omettere ogni indicazione, vigendo comunque il principio di irretroattività, lo stesso ha voluto segnalare dunque che la norma che abroga il terzo e il quarto periodo dell'articolo 19, comma 1.1, *cit.*, vale solo per le domande "presentate" dopo l'entrata in vigore del d.l.

Nel caso di specie il ricorrente ha presentato la domanda in epoca anteriore all'entrata in vigore della nuova disciplina seguendo pedissequamente l'indicazione della Questura resistente per cui *«la Questura di Ferrara si avvale del supporto del SARPI (Supporto Amministrativo Rinnovi e Protezione Internazionale) gestito dalla Cooperativa Cidas su assegnazione del Comune di Ferrara. Tale servizio svolge le operazioni preliminari legate alla istruzione delle domande di protezione internazionale e protezione speciale»*.

La scelta della Pubblica Amministrazione di avvalersi, per la presentazione della domanda, di un Ente esterno non consente invero di assumere che il procedimento amministrativo non sia iniziato.

Non può assumersi difatti che la "presentazione" della domanda coincida con la successiva formalizzazione della stessa presso la Questura competente, la quale può avvenire anche con tempi che nella prassi appaiono del tutto incerti (attese le liste d'attesa presso gli uffici competenti, i rinvii determinati a volte da esigenze organizzative, a volte da esigenze istruttorie e di integrazione della documentazione).

Poiché l'irretroattività è principio generale dell'ordinamento e poiché ogni deroga deve essere espressa, chiara e univoca, si impone necessariamente una interpretazione rigorosa, che –almeno a questi fini- indichi il contenuto del termine "presentare" nella manifestazione espressa e univoca di volontà, avvenuta in questo caso specifico precisamente secondo le modalità imposte dalla stessa Pubblica Amministrazione.

Ne consegue che, nella specie, posto che è pacifico che la domanda è stata presentata in un momento antecedente alla recente riforma legislativa, la stessa va qualificata giuridicamente come istanza ai sensi dell'art. 19, comma 1.1 d.lgs. 286/1998, sicché si deve affermare il diritto del ricorrente alla valutazione della stessa, ricevuta la quale permane com'è ovvio in capo all'Amministrazione ogni competenza in ordine alla decisione di merito.

3.2.

Riguardo al *periculum in mora*, si deve osservare come in questa sede interlocutoria e cautelare il pericolo di pregiudizi gravi e irreparabili debba assumersi sicuramente presente atteso il rifiuto assoluto di ricevere l'istanza di rilascio di un permesso di soggiorno fondato sul divieto di *refoulement*, sicché l'impedimento opposto alla stessa presentazione dell'istanza configura un pericolo ai sensi dell'art. 700 c.p.c. di un «*un pregiudizio imminente e irreparabile*» che potrebbe occorrere nel «*tempo occorrente per far valere il suo diritto*» in un giudizio ordinario, diritto che, occorre ancora una volta sottolineare, nella specie non è diritto di ottenere una decisione favorevole, ma diritto di presentare la relativa istanza.

4.

Rilevata, riguardo alla regolazione delle spese di lite, la novità delle questioni trattate, sussistono i presupposti per la compensazione delle spese ai sensi dell'art. 92 comma secondo c.p.c..

**P.Q.M.**

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

ACCERTA il diritto del ricorrente di presentare istanza per il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 19 comma 1.1. terzo e il quarto periodo D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286 nella formulazione antecedente al Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20, poi convertito dalla L. 5 maggio 2023, n. 50;

per l'effetto DISPONE che la resistente Questura di Ferrara iscriva senza indugio il relativo procedimento.

DISPONE l'integrale compensazione delle spese.

Bologna, 23 agosto 2023

Il giudice  
Marco Gattuso