



**TRIBUNALE ORDINARIO DI CAGLIARI**  
**SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI**  
**IMMIGRAZIONE,**  
**PROTEZIONE INTERNAZIONALE**  
**E**  
**LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA**

Il Tribunale di Cagliari, in persona della dott.ssa Valentina Frongia ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

Nel procedimento ex art. 700 c.p.c. del ruolo generale degli affari contenziosi civili per l'anno 2023, promosso da

nato in GAMBIA, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. ANDREA DEVOTO, che lo rappresenta e difende giusta procura speciale in atti,

**ricorrente**

**contro**

**MINISTERO DEGLI INTERNI - QUESTURA DI SASSARI**, rappresentato e difeso ex lege dall'avv. **AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO DI CAGLIARI**,

**resistente**

**MOTIVI**

Con ricorso ex art. 700 c.p.c., depositato in data 04/10/2023, ha chiesto che questo Tribunale, anche *inaudita altera parte*, riconosce “il diritto del ricorrente alla presentazione della istanza di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale n. rilasciato dalla Questura di Sassari il 9 dicembre 2021 con scadenza il 21 novembre 2023”.

Il ricorrente ha esposto:

- che in data 21 luglio 2023 aveva spedito il kit postale (All.1) a mezzo del quale aveva domandato la conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale n. rilasciato dalla Questura di Sassari il 9 dicembre 2021 con scadenza il 21 novembre 2023, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato;



- recatosi presso il commissariato di Pubblica Sicurezza di Alghero, accompagnato dal proprio legale, in data 8 agosto 2023, come da lettera di convocazione (All.2) prodotta, era stato spiegato al                    senza che gli venisse notificato alcun provvedimento, che il permesso posseduto non poteva essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato;
- che egli si era nuovamente presentato presso gli uffici della Questura di Sassari in data 17 agosto 2023, per chiedere che la pratica venisse formalmente acquisita e per essere sottoposto a fotosegnalamento; in quella circostanza gli era stato fissato un appuntamento per il successivo 12 settembre (All.3);
- in tale data il ricorrente era stato respinto verbalmente senza che venisse lui concesso di procedere con il fotosegnalamento. I funzionari allo sportello avevano sostenuto, verbalmente, *“che il sistema non permette la formalizzazione della istanza, in quanto la stessa risulta irricevibile stante una recente circolare del Ministero degli interni che si allega al presente ricorso ( All.4)”*;
- a seguito di tale ultimo rifiuto, il ricorrente, tramite il difensore, aveva inviato a mezzo pec la richiesta di convocazione per formalizzare l'istanza di conversione e procedere al fotosegnalamento e quindi per veder rispettato il diritto alla presentazione dell'istanza di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale ( All.5).

ha, altresì, esposto che con decreto del 22 novembre 2021 (All.6) aveva ottenuto la protezione speciale, a seguito di ricorso giurisdizionale iscritto al n. R.g.                    evidenziando che nel suddetto provvedimento il tribunale aveva accertato la sussistenza dei presupposti per il rilascio della protezione speciale in applicazione della disciplina previgente al d.l. 113/2018, in quanto l'istanza reiterata di protezione internazionale era stata formalizzata in data precedente all'entrata in vigore della novella legislativa.

Dunque il ricorrente era sostanzialmente titolare di protezione umanitaria.

Il                    ha dunque rilevato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, e ha evidenziato che nel caso di specie debba trovare applicazione il disposto dell'art. 7 co. 3 del d.l 20/2023 convertito con modificazioni con legge 50/2023 che prevede 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”*.

La difesa del ricorrente ha evidenziato che la norma non opera alcuna distinzione in ragione del procedimento adottato per il rilascio del permesso per protezione speciale. *“Per la legge, quindi, non rileva il procedimento seguito, ma la sostanza del permesso di soggiorno accordato”*.



In ordine al *periculum* il ha evidenziato che il permesso di soggiorno posseduto è prossimo alla scadenza (All.7) ed egli, che vive autonomamente in una casa concessa in locazione e lavora con contratto a tempo indeterminato, rischierebbe di trovarsi in una pericolosa condizione di irregolarità.

\*\*\*

Con comparsa in data 18/10/2023 si è costituito il Ministero, chiedendo in via pregiudiziale, che venisse dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, per essere quest'ultimo competente in tema di permesso per motivi di lavoro subordinato, in forza del combinato disposto degli artt. 6, comma 10, D.Lgs. 286/1998 e 19 ter D.Lgs. 150/2011.

Nel merito l'Avvocatura dello Stato ha chiesto il rigetto del ricorso evidenziando che la Questura avrebbe applicato correttamente il dettato normativo, precisando:

*“l'art. 7 D.L. 10/03/2023, n. 20, convertito nella L. 5 maggio 2023, n. 50, ha abrogato l'art. 6, co. 1 bis D.Lgs. 25/07/1998, n. 286, che disponeva: “Sono convertibili in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ove ne ricorrano i requisiti, i seguenti permessi di soggiorno:*

*a) permesso di soggiorno per protezione speciale, di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ad eccezione dei casi per i quali siano state applicate le cause di diniego ed esclusione della protezione internazionale, di cui agli articoli 10, comma 2, 12, comma 1, lettere b) e c), e 16 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251”.*

*Il medesimo art. 7, al co. 2 prevede: “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.”.*

*È stato, quindi, previsto che i permessi per protezione speciale di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, rilasciati a partire dall'entrata in vigore del decreto convertito, avvenuta il 6 maggio 2023, non possono più essere convertiti in permessi di soggiorno per motivi di lavoro”.*

Parte convenuta osserva che *“effettivamente l'art. 7 co. 3 del D.L. 20/2023 prevede che i permessi per protezione speciale, già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo, in corso di validità, (prima dell'entrata in vigore del decreto legge 20/2023), sono convertibili “se ne ricorrono i requisiti di legge” e che tale disposizione sembrerebbe contrastante con la citata abrogazione dell'articolo 6, comma 1 bis, lettere b) e h bis) del testo unico immigrazione.*

*Tuttavia, dalla lettura dell'art. 7, co. 3 si può desumere l'intento del legislatore di riferire la locuzione “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” alla tipologia di permesso di soggiorno menzionata nel primo capoverso del medesimo comma, ovvero ai permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo, in corso di validità.*

*In ogni caso, anche ove non si volesse aderire alla distinzione – contestata da controparte - tra le diverse tipologie di permesso di soggiorno per protezione speciale e si volesse affermare che il*





legislatore abbia inteso riservare a tutti i permessi di soggiorno per protezione speciale il medesimo trattamento deve ritenersi che per le istanze presentate successivamente all'entrata in vigore del decreto legge non sia più possibile convertire alcun permesso per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

A questa conclusione si può giungere alla luce dell'interpretazione che pare più ragionevole delle disposizioni menzionate e che di seguito si espone.

Al proposito occorre esaminare la formulazione del menzionato art. 7 D.L. 20/2023 prima delle modifiche apportate dalla legge di conversione.

Ebbene si legge: "1. All'articolo 19, comma 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il terzo e il quarto periodo sono soppressi.

2. 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.

3. 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 motivi di lavoro se ne ricorrono i requisiti di legge."

Nel testo del decreto legge, quindi, prima della conversione non era stata prevista l'abrogazione dell'art. 6, co. 1 bis D.Lgs. 25/07/1998, n. 286.

In quest'ottica la previsione dell'ultima parte dell'ultimo comma dell'art. 7 trovava giustificazione proprio in forza della vigenza del menzionato art. 6 co. 1 bis T.U.I. che prevedeva la convertibilità in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ove ne ricorrano i requisiti, tra gli altri, del permesso di soggiorno per protezione speciale, di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. In tal senso il riferimento a "se ne ricorrono i requisiti" di cui all'ultima parte del comma 3 dell'art. 7 citato trovava la sua ragion d'essere con riferimento alla possibilità di conversione disposta dall'art. 6, co. 1 bis T.U.I.

L'abrogazione del richiamato art. 6 co. 1 bis rende incomprensibile la locuzione contenuta nell'ultima parte del comma 3 dell'art. 7 del D.L. 20/2023, che parrebbe essere più il frutto di un difetto di coordinamento in sede di conversione che un reale intento del legislatore".

\*\*\*

In via pregiudiziale deve essere rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata da parte resistente.

Si osserva, infatti, che la domanda di non è volta a ottenere il riconoscimento dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, e dunque il diritto al rilascio di tale tipologia di permesso, ipotesi nella quale la giurisdizione si radicherebbe in capo al giudice amministrativo, bensì l'accertamento della sussistenza del diritto a richiedere la conversione del



*permesso di soggiorno per protezione speciale, con conseguente obbligo della Questura di acquisire la pratica per la conversione del permesso di soggiorno e procedere ad ogni opportuno accertamento sui requisiti richiesti dalla Legge per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro”.*

Presupposto della domanda del ricorrente è dunque l'accertamento della disciplina giuridica applicabile al permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato ai sensi dell'art. 19.1.1 del T.U.I. in data antecedente al 11/03/2023.

In particolare il ricorrente chiede l'accertamento della disciplina applicabile al permesso per protezione speciale, rilasciato in data antecedente al 11/03/2023, in relazione alla convertibilità del medesimo in permesso per motivi di lavoro subordinato, e dunque se al medesimo sia applicabile la disciplina precedente o successiva alle modifiche introdotte dal D.L. n. 20 del 2023, convertito nella L. 50 del 2023.

\*\*\*

Così chiarito il *petitum* sostanziale del ricorrente, ritiene questo giudice, in applicazione dei consolidati principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità, che la giurisdizione appartenga al giudice ordinario (si confronti negli stessi termini Trib. Bologna 03/10/2023).

La Corte di Cassazione, pronunciatasi a sezioni unite, ha invero più volte chiarito che gli istituti della protezione internazionale, anche in relazione alle forme minori di protezione complementare (come la protezione speciale), vanno annoverati tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione di cui all'art. 2 della Costituzione e dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, e non possono essere degradate a interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo (si vedano in questo senso Cass. Civ. S.U. 13062/2022; 11535/2009).

\*\*\*

Nel merito si evidenzia che il ricorrente si duole del fatto che, benché il proprio permesso per protezione speciale sia stato rilasciato dalla Questura di Sassari il 9 dicembre 2021, e dunque precedentemente all'entrata in vigore del D.L. n. 20 del 2023, l'istanza di conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro sia stata giudicata “irricevibile” in ragione della novella legislativa di cui all'art. 7 co. 1 del D.L. n. 20/2023 che ha abrogato la lett. a) dell'art. 6 co. 1 bis del T.U.I., ovvero la possibilità di conversione del permesso per protezione speciale in permesso per motivi di lavoro.

Ritiene il giudice che la posizione della Questura di Sassari non sia corretta.

La novella in discorso non ha, invero, come effetto quello di modificare la disciplina giuridica (nel caso di specie in punto di convertibilità) dei permessi di soggiorno per protezione speciale rilasciati prima dell'entrata in vigore della stessa (in data 11/03/2023).



E' chiaro sul punto lo stesso D.L. c.d. Cutro che all'art. 7 comma 2 prevede una disciplina intertemporale relativa al permesso per protezione speciale in ragione della quale *“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”*.

Al comma 3 del medesimo art. 7, in relazione alla convertibilità del permesso, si stabilisce invece 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”*.

E' lo stesso D.L. n. 20 del 2023, dunque, a sancire espressamente che la disciplina applicabile alle istanze di protezione speciale è quella previgente nel caso in cui l'istanza in sede amministrativa sia stata presentata prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 20 e che, allo stesso modo, ai permessi già rilasciati, in ordine alla convertibilità, continuano ad applicarsi le disposizioni precedenti.

Si rileva che alcuna differenza viene operata dalla norma in relazione alla procedura di rilascio della protezione speciale, ovvero su diretta istanza al Questore, o in conseguenza della proposizione della domanda di protezione internazionale alla Commissione territoriale ai sensi dell'art. 32 co. 3 d.lgs 25/2008.

Si osserva, inoltre, che una diversa disciplina risulterebbe contrastante con i principi costituzionali come già chiarito dalla Corte di Cassazione pronunciatisi, nella nota sentenza delle sezioni unite n. 29459 del 2019, in tema di protezione umanitaria.

I principi enunciati della Corte sono applicabili anche in tema di protezione speciale trattandosi, anche quest'ultima, di protezione complementare rientrante nell'alveo delle forme di protezione internazionale.

La Corte di Cassazione ha spiegato che l'applicazione retroattiva di discipline successive e maggiormente restrittive in riferimento alle misure complementari sarebbe violativa dei canoni della ragionevolezza e dell'affidamento, ponendosi tali principi come argine alla possibilità di ledere situazioni acquisite, consistenti in diritti fondamentali della persona tutelati dall'art. 2 Cost.

La Suprema Corte giunge alla formulazione dei principi enunciati mediante l'applicazione del principio generale di irretroattività, il quale pur non godendo “di copertura costituzionale nella materia in questione” “è pur sempre stabilito, salvo deroghe, dall'art. 11 delle preleggi. (...)” e determina “il divieto di modificazione della rilevanza giuridica dei fatti che già si siano compiutamente verificati (nel caso di fattispecie istantanea) o di una fattispecie non ancora esauritasi (nel caso di fattispecie durevole non completata all'epoca dell'abrogazione)”.

<sup>1</sup> Si tratta delle istanze di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale.





In conclusione nel caso di specie sussistono entrambi i presupposti del procedimento cautelare ovvero il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*.

Il *fumus boni iuris* discende dalle conclusioni sopra svolte in tema di disciplina intertemporale applicabile, mentre il *periculum in mora* sussiste in ragione del rischio concreto per il ricorrente di non poter regolarizzare la propria posizione nel Paese ospitante, pur a fronte di una condizione di integrazione socio-lavorativa, con conseguente pericolosa situazione di irregolarità a causa della quale non potrebbe neppure proseguire lo svolgimento dell'attività lavorativa, con contratto a tempo indeterminato (si veda la documentazione depositata).

La Questura di Sassari dovrà in conseguenza di quanto esposto acquisire l'istanza per la conversione del permesso di soggiorno e procedere all'accertamento dei requisiti richiesti dalla legge per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, essendo applicabile la disciplina prevista dagli artt. 19, commi 1.1. e 1.2 e 6 comma 1 bis del D.lvo n. 289 del 1998 nella versione precedente alle modifiche introdotte dal D.L. n. 20 del 2023.

Le spese del giudizio devono essere compensate interamente fra le parti in ragione della novità delle questioni oggetto del giudizio.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale di Cagliari, in composizione monocratica, in persona della Dott.ssa Valentina Frongia, disattesa ogni contraria eccezione e deduzione:

- 1) ordina al Questore della provincia di Sassari di acquisire, entro il termine di 7 giorni, l'istanza del ricorrente di conversione del permesso per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, e procedere all'accertamento dei requisiti richiesti dalla legge per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, essendo applicabile la disciplina prevista dagli artt. 19, commi 1.1. e 1.2 e 6 comma 1 bis del D.lvo n. 289 del 1998 nella versione precedente alle modifiche introdotte dal D.L. n. 20 del 2023;
- 2) compensa interamente fra le parti le spese del giudizio.

Così deciso in Cagliari in data 17/11/2023.

Il giudice  
Valentina Frongia

