



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Roma, 29 maggio 2024

OGGETTO: Permesso di soggiorno per protezione speciale. Questione di diritto intertemporale inerente al regime applicabile in sede di conversione in permesso di lavoro a seguito dell'intervento del D.L. 20/2023 (c.d. Decreto Cutro).

AI SIGNORI QUESTORI

LORO SEDI

Nel far seguito a quanto già indicato nella circolare prot. 0050432 del 1.6.2023, ed a riscontro delle richieste di chiarimento in materia qui pervenute, anche in conseguenza del contenzioso instaurato presso molte delle Questure in indirizzo, si è ritenuto opportuno richiedere all'Avvocatura Generale dello Stato la formulazione di un parere in merito alla questione giuridica di cui all'oggetto.

Nello specifico, alla luce delle considerazioni rassegnate sulle modifiche introdotte alla disciplina sulla protezione speciale dal Decreto Cutro, l'Avvocatura ha chiarito, nell'articolato parere espresso che si allega integralmente, che la facoltà di convertire il permesso per protezione speciale è da riconoscersi:

- per le istanze di conversione presentate prima dell'entrata in vigore del Decreto Cutro, alle quali si applica la disciplina vigente al momento della richiesta;
- per tutti i permessi di soggiorno per protezione speciale rilasciati sulla base dei presupposti di cui all'art. 19, terzo periodo, comma 1.1 TUI in data antecedente al 5.5.2023 ed **in corso di validità a quella stessa data**, ricorrendone i presupposti previsti dalla legge.

E' altresì da ritenere ammissibile la convertibilità dei permessi di soggiorno per protezione speciale ottenuti in forza di provvedimenti giurisdizionali, emessi in data successiva al 5.5.2023, con cui è stata dichiarata l'illegittimità del diniego della P.A. avverso l'istanza di protezione speciale presentata dal privato **prima** della suddetta data.

Si confida nella puntuale applicazione.

IL DIRETTORE CENTRALE REGGENTE

Galzerano

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Via dei Portoghesi, 12 -
00186 ROMA

Roma,
Partenza N.
Tipo Affare 44671/2023
Avv. Massarelli Ilia

AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO DI
BRESCIA

P.E.C.

AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO
DI BOLOGNA

P.E.C.

MINISTERO DELL'INTERNO

Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia Delle
Frontiere

P.E.C. dipps023.0100@pecps.interno.it

COMMISSIONE NAZIONALE PER IL
DIRITTO DI ASILO

P.E.C. commissionenazionaleasilo@pecdci.interno.it

OGGETTO: questione di diritto intertemporale inerente al regime applicabile in sede di conversione in permesso di lavoro del permesso di soggiorno per protezione speciale a seguito dell'intervento del D.L. 20/2023 (c.d. Decreto Cutro), convertito con L. 50/2023, ed entrato in vigore a partire dal 5/5/23.

Con la richiesta in oggetto Codesta Avvocatura Distrettuale sollecita un chiarimento interpretativo della normativa intertemporale di cui all'art. 7, co. 3, D.L. 20/2023 (c.d. Decreto Cutro) che, come noto, disciplina in via transitoria le residuali ipotesi in cui ancora ammettere – ad oggi – l'ormai abrogata facoltà di conversione del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Prima di soffermare l'attenzione sulla suddetta facoltà di conversione, **preme riassumere brevemente in chiave diacronica sia la normativa in materia di permessi di soggiorno per protezione speciale sia le condizioni previste per la facoltà di conversione degli stessi, il tutto alla luce della Novella richiamata in epigrafe.**

La disciplina previgente ammetteva il rilascio del (medesimo) permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art. 19, comma 1 e 1.1., T.U. Immigrazione (d.lgs. 286/1998), attraverso due diverse procedure:

- 1) ai sensi dell'art. 19, comma 1 e 1.1., T.U. i, con presentazione diretta dell'istanza di rilascio al Questore, chiamato ad accertare la presenza di esigenze di tutela dell'integrità della vita privata e familiare o dell'eventuale rischio di persecuzione, di tortura o di trattamenti inumani e degradanti;
- 2) oppure ai sensi dell'art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008, con trasmissione degli atti da parte della Commissione Territoriale "...al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura

“protezione speciale”, laddove in assenza dei presupposti per la protezione internazionale, la Commissione ravvisasse i presupposti di cui sempre all’art. 19, comma 1 e 1.1., cit. (quindi, sempre esigenze di tutela dell’integrità della vita privata e familiare o dell’eventuale rischio di persecuzione, di tortura o trattamenti inumani e degradanti).

Quindi, all’esito delle due procedure, ravvisati i presupposti – sempre i medesimi – il Questore rilasciava il permesso di soggiorno per protezione speciale.

Quanto poi alla conversione dei suddetti permessi di soggiorno per protezione speciale in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, l’art. 6 c. 1 *bis* del D.lgs. n. 286/1998 (T.U.I) limitava la menzionata facoltà di conversione – per quanto qui di interesse – alle ipotesi di:

- a) “permesso di soggiorno per protezione speciale, di cui all’articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25..... [vedi sopra, punto 1]
- b) permesso di soggiorno per calamità, di cui all’articolo 20-bis.....
- h-bis) permesso di soggiorno per cure mediche, di cui all’articolo 19, comma 2, lettera d-bis”

Orbene, lo scenario normativo appena descritto è stato radicalmente inciso dalle modifiche apportate dal sopracitato Decreto Cutro, D.L. 20/2023, convertito in Legge n. 50/2023, recante “Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare”, in vigore dal 5/5/23.

In particolare:

- A) sono stati soppressi i periodi terzo e quarto del co. 1.1. dell’art. 19 TUI: quindi è stata soppressa la possibilità di tener conto della vita privata e dei rapporti familiari nella valutazione del rilascio della protezione speciale e residua, ad ora, la “sola” rilevanza del rischio di persecuzione, rischio di tortura o trattamenti inumani e degradanti;
- B) e quanto alla conversione, qui di interesse, sono state abrogate le lettere a), b) e h-bis) sopra riportate, co. 1-bis, dell’art. 6 TUI.

ALLA LUCE DELLE RICHIAMATE MODIFICHE, LO SCENARIO ATTUALE APPARE COSÌ RIASSUMIBILE.

A) QUANTO AI PERMESSI DI SOGGIORNO PER PROTEZIONE SPECIALE AD OGGI VIGENTI.

L’unica procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale ad oggi vigente è quella prevista dall’art. 32, co. 3, D.lgs. 25/2008, ossia: “Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ricorrano i presupposti di cui all’articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura “protezione speciale”...”

Il Decreto Cutro ha infatti abrogato la possibilità di richiesta diretta del permesso *de quo* al Questore, modificando esplicitamente l’art. 19 al comma 1.2, inserendovi un rinvio espresso all’art. 32, co.3, cit.: “1.2. Nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1., la Commissione territoriale trasmette, ai sensi dell’articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale....”

Ne deriva che l’unica procedura per ottenere il permesso per protezione speciale è ad oggi quella disciplinata dall’art. 32, co.3, sopra riportata (vedi punto 2).

B) VENENDO AL CUORE DELLA *QUAESTIO IURIS* ATTENZIONATA IN QUESTA SEDE – I.E. LA POSSIBILITÀ DI CONVERSIONE DEI PERMESSI DI SOGGIORNO PER PROTEZIONE SPECIALE IN PERMESSI DI SOGGIORNO PER MOTIVI DI LAVORO – SI RAPPRESENTA QUANTO SEGUE.

1) Istanze di conversione presentate *ante* Novella

Nulla quaestio per tutte le istanze di conversione presentate in data antecedente all'avvenuta abrogazione delle lett. a), b), h-bis) del co. 1 bis dell'art. 6 TUI ad opera del Decreto Cutro, visto che – in attuazione del *tempus regit actum* – non può che applicarsi la disciplina vigente nel momento in cui è stata formulata l'istanza: diversamente opinando, d'altronde, si ammetterebbe un'illegittima (nonché irragionevole) applicazione retroattiva della modifica legislativa (peraltro *in malam partem*).

A conferma di quanto asserito, si segnala che – sempre in tema di protezione umanitaria – le Sezioni Unite si sono già pronunciate sulla disciplina intertemporale applicabile alle istanze presentate all'alba del D.L. n. 113/2018, esplicitando che "...in tema di successione di leggi nel tempo in materia di protezione umanitaria, il diritto alla protezione....sorge al momento dell'ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali e la domanda volta a ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile". (Cassazione, Sezioni Unite, n. 29459/2019).

Ben si evince, allora, la salda enunciazione del principio del *tempus regit actum*, *ex se* ostativo a qualsivoglia applicazione retroattiva della novella, salva l'ipotesi di un'esplicitazione normativa di senso contrario, che nel caso de quo difetta.

2) Istanze di conversione presentate *post* Novella

Quanto invece – ed è proprio questo l'oggetto della richiesta che si riscontra – alle istanze di conversione presentate in data successiva all'abrogazione della facoltà di conversione, si segnala che la soluzione normativa è agevolmente ricavabile dalla disciplina intertemporale vigente in materia.

Il legislatore, infatti, ha inserito una disciplina transitoria – in qualche modo derogatoria alla regola generale del *tempus regit actum* – nel co.3 dell'art. 7 del più volte citato Decreto Cutro:

"...3. I permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo [valutazione vita privata, motivi familiari...], 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.**".

Ebbene, la Scrivente ritiene che, a fronte dell'evidente chiarezza della summenzionata disciplina transitoria, sia doverosa un'interpretazione strettamente letterale della stessa, quale modalità interpretativa che, come noto, è sempre preferibile (ove possibile).

La facoltà di conversione del titolo di soggiorno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, dunque, residua SOLO laddove il permesso di soggiorno per protezione speciale:

- a) sia stato GIÀ rilasciato alla data del 5/5/23 (data di entrata in vigore del Decreto Cutro);
- b) sia stato rilasciato "ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo", ossia per la tutela della vita privata e familiare;
- c) sia in corso di validità;
- d) e sempre che "... ricorrono i requisiti di legge..." (ai fini della conversione, appunto).

La suddetta interpretazione letterale della norma transitoria è avvalorata da un orientamento univoco già consolidato nella giurisprudenza di merito dei TAR nazionali, nonché dai lavori preparatori del Decreto Cutro.

Questi ultimi, infatti, sembrano corroborare la suddetta lettura della norma nella parte in cui esplicitano che "il comma 3 [art. 7 D.L. 20/2023] prevede un'ulteriore disposizione intertemporale riguardante la durata dei permessi di soggiorno GIÀ rilasciati ai sensi dell'art. 19, comma 1.1, terzo periodo T.U. (oggetto di abrogazione ad opera del comma 1 dell'articolo in esame) e in corso di validità. Per effetto del comma 3 tali permessi sono rinnovati, per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza...

Come si legge nella relazione illustrativa, l'ulteriore disposizione transitoria di cui al comma 3 è finalizzata a consentire ai titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale ex art 19, comma 1.1, terzo periodo, di fruire di un congruo periodo di tempo, anche ai fini della ricerca di un lavoro stabile, per accedere al titolo di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, evitando il rischio di cadere una posizione di irregolarità" e, quindi, di repentino allottamento dal Territorio dello Stato.

Ed ancora, a sostegno di un'interpretazione strettamente aderente al testo della disposizione intertemporale, sempre nei lavori preparatori si legge che "...il comma 3 in commento, infatti, disciplina il rinnovo unicamente per i permessi di soggiorno GIÀ rilasciati alla data di entrata in vigore del decreto legge, senza fare riferimento ai casi pendenti del richiamato comma 2...", ossia quelli per i quali sia stata presentata l'istanza per il rilascio del permesso di soggiorno, ma sui quali l'Amministrazione non si è ancora pronunciata né in positivo né in negativo: trattasi, quindi, dei procedimenti di rilascio del permesso pendenti, per i quali si applica certamente la nuova disciplina in tema di conversione (con conseguente impossibilità di conversione).

*

Perdipiù, come si anticipava sopra, anche la giurisprudenza, ormai univoca, accredita tale soluzione.

Si segnala, a tal proposito, la pronuncia del T.A.R. Brescia richiamata proprio da Codesta Avvocatura Distrettuale, nella parte in cui prevede che "sulla base della richiamata disposizione, per gli stranieri che siano già in possesso del permesso di soggiorno per protezione speciale è, quindi, possibile la conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro" (T.A.R. Brescia, n. 846/2023).

E ciò a prescindere dal momento (quindi anche successivo al 5/5/23) in cui l'istanza di conversione venga formulata: quel che, anche ai sensi di legge, rileva ai fini della conversione è la titolarità di un permesso di soggiorno per protezione speciale ex art. 19, co.1.1, terzo periodo, TUI (ormai abrogato) in corso di validità alla data del 5/5/2023.

Si aggiunga poi, perché eloquentemente esplicitativa in punto di diritto, la sentenza del TAR Lombardia del 31/01/2024, n. 249, nella parte in cui afferma che da una pedissequa applicazione della disciplina intertemporale "deriva che i permessi per protezione internazionale già rilasciati e in corso di validità al tempo dell'entrata in vigore della novella sono sottratti alle conseguenze della disposta abrogazione dell'art. 6, comma 1-bis lett. a), del d.l.vo 1998 n. 286 e possono essere convertiti in permessi per motivi di lavoro, laddove ne sussistano i presupposti"

Si segnala inoltre l'ormai consolidato orientamento anche nella seconda sezione del T.A.R. Marche, di cui, a titolo meramente esemplificativo, si richiama la sentenza n. 914/2023, in cui ben si chiarisce che la conversione in permesso per motivi di lavoro deve ancora essere concessa nel rispetto della "...speciale norma transitoria prevista per i permessi di soggiorno per protezione speciale rilasciati nel vigore della precedente disciplina e ancora in corso di validità al tempo dell'entrata in vigore del decreto-legge di riforma, contenuta nel citato art. 7, comma 3 del D.L. n. 20/2023"

Del pari, tale orientamento sembra gradualmente sedimentarsi anche nella seconda sezione del T.A.R. Sicilia Palermo, di cui si richiamano le sentenze nn. 442 del 06.02.2024; 440 del 06.02.2024; 388/2023.

Da ultimo, in senso conforme a quanto fin qui menzionato, si richiama anche la sentenza del TAR Emilia-Romagna, sez. I, Bologna, n. 92 del-07.02.2024, nella parte in cui si legge che *"il comma 3 dell'art. 7 del D.L. n. 20/2023 in relazione ai permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi dell'art. 19, comma 1.1 e in corso di validità, mantiene 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 conversione di cui alla disciplina intertemporale *de qua*, si ritiene plausibilmente possibile per tutti i permessi di soggiorno per protezione speciale, indipendentemente dalla procedura attraverso la quale gli stessi furono rilasciati (quindi, sia per i permessi di soggiorno rilasciati ex art. 19 TUI sia per quelli rilasciati ex art. 32, co.3, d.lgs. 25/2008).

E questo per due ordini di ragioni di carattere sistematico-normativo:

- in primo luogo, perché la norma transitoria parla espressamente di *"permessi di soggiorno rilasciati ai sensi dell'art. 19, co. 1.1., terzo periodo"*, con ciò qualificando la *ratio* del permesso (tutela dell'integrità della vita familiare) e non la procedura (diretta o mediata) attraverso la quale lo stesso viene rilasciato.
- *in secundis*, poiché nel caso di permesso rilasciato in via mediata, cioè con l'intermediazione della Commissione Territoriale, l'art. 32, co.3, d.lgs. 25/2008 fa espresso riferimento ai presupposti di cui all'art. 19, co. 1 e 1.1., TUI.

Opinare diversamente, d'altronde, significherebbe trattare le stesse posizioni – cioè la titolarità del permesso di soggiorno per protezione speciale – in modo ingiustificatamente diverso, con evidenti riflessi in punto di violazione dell'art. 3 Cost. Nella stessa direzione si è ormai assestata anche la giurisprudenza amministrativa: tra le pronunce più significative, si richiama quella del TAR Emilia-Romagna, 552/2023, nella parte in cui chiarisce che, ragionare diversamente *"comporterebbe proprio quella condizione discriminante ... che porrebbe la norma [i.e. art. 7 del Decreto Cutro] in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto risulterebbero assoggettate a diverso trattamento situazioni giuridiche soggettive del tutto sovrapponibili, senza che sia rinvenibile alcuna ratio che possa giustificare ciò. Né può sussistere il dubbio che possano esistere due tipi di <permesso per protezione speciale>, in quanto, come già ampiamente più sopra dimostrato, i presupposti sono sempre e soltanto quelli di cui ai punti 1 e 1.1. dell'art. 19 TUI."* (Conf. TAR Emilia-Romagna, nn. 246/2024; 225/2024)

Da ultimo, poi, è doveroso precisare che la conversione non potrà che ammettersi altresì in favore di quei soggetti che, pur avendo presentato l'istanza di rilascio del permesso di soggiorno prima del 5/5/23, hanno ottenuto un diniego dall'Amministrazione, poi dichiarato illegittimo con provvedimento giudiziale.

Ictu oculi, la possibilità di conversione nell'ipotesi appena delineata risponde evidentemente ai canoni di ragionevolezza, di eguaglianza (art. 3 Cost.), nonché al principio del giusto processo (art. 24 e 111 Cost.) per il quale, come affermato dal compianto Professore Chiovenda, le lungaggini di un giudizio non devono mai andare a detrimento della parte poi vittoriosa.

Tale lettura costituzionalmente orientata, infatti, si rivela capace di evitare che un errore dell'Amministrazione – debitamente accertato in sede giudiziaria – possa gravare sul privato a tal punto da impedirgli il riconoscimento di un diritto rientrante appieno titolo nella sua sfera giuridica: *i.e.* la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per protezione speciale ex art. 19, co. 1.1, terzo periodo, TUI, in permesso per motivi di lavoro.

A conferma di tale conclusione si segnala la pronuncia della Cassazione civile, Sez. Unite, n. 113/2018, già richiamata da Codesta Avvocatura Distrettuale nella parte in cui prevede che *"quel che il divieto di retroattività garantisce è il divieto di modificazione della rilevanza giuridica [non soltanto] dei fatti che già si siano compiutamente verificati (nel caso di*

fattispecie istantanea) [ma anche] di una fattispecie non ancora esauritasi (nel caso di fattispecie durevole non completata all'epoca dell'abrogazione)" (conf. Cass. civ. Sez. Un., n. 29459/2019).

Riassumendo quanto fin qui motivato, questa Avvocatura, aderendo alla chiara lettera della legge, alle intenzioni del legislatore risultanti dai lavori preparatori, nonché all'orientamento già univocamente profilatosi dinnanzi alla giustizia amministrativa di merito, ritiene ragionevole concludere che, alla luce dell'intervenuta Novella, la facoltà di conversione residui:

- PER LE ISTANZE DI CONVERSIONE PRESENTATE PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO CUTRO, al fine di evitare un'applicazione retroattiva della novella;
- nonché, SECONDO IL DETTATO DELL'ART. 7, CO. 3, D.L. 20/2023 per tutti i **permessi di soggiorno per protezione speciale rilasciati sulla base dei presupposti di cui all'art. 19, terzo periodo, comma 1.1., TUI, GIÀ rilasciati in data antecedente al 5/5/23 ed al 5/5/23 in corso di validità, in presenza di tutti i requisiti previsti *ex lege*;**
- ed infine, avuto riguardo ad una lettura costituzionalmente orientata della disciplina, la conversione si ammette anche in presenza di **permessi di soggiorno per protezione speciale, OTTENUTI IN FORZA DI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI – emessi in data successiva al 5/5/23 – con cui si dichiara l'illegittimità del diniego della P.A. avverso l'istanza di protezione speciale presentata dal privato prima del 5/5/23.**

Si rimane a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Ilia Massarelli

Avvocato dello Stato

Ettore Figliolia

Vice Avvocato Generale dello Stato

(Firme autografe sostituite dall'indicazione a stampa dei firmatari ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D. Lgs. n. 39/1993)