



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

CLOTILDE PARISE	Presidente
LAURA TRICOMI	Consigliere
GIULIA IOFRIDA	Relatore
GUGLIELMO GARRI	Consigliere
RITA ELVIRA ANNA RUSSO	Consigliere

Oggetto:

IMMIGRAZIONE

Ud.14/11/2024 CC

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 22728/2023 R.G. proposto da:

rappresentato e difeso dall'avvocato LAPENNA  
DAVIDE (LPNDVD78R28D940I) ,

-ricorrente-

contro

MINISTERO DELL' INTERNO, IN PERSONA DEL MINISTRO PRO  
TEMPORE, elettivamente domiciliato in ROMA VIA DEI PORTOGHESI  
17, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO  
(ADS80224030587) che lo rappresenta e difende ex lege

-resistente-

QUESTURA DI POTENZA

-intimata-

avverso l'ORDINANZA del TRIBUNALE di POTENZA, nel proc.to n.  
1102/2021, depositata il 05/10/2023.



Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 14/11/2024  
dal Consigliere GIULIA IOFRIDA.

### **FATTI DI CAUSA**

Il Tribunale di Potenza, con ordinanza n. 3104/2023, pubblicata il 5/10/2023, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, per essere la controversia devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, in relazione al ricorso, ex art.702 *bis* c.p.c., depositato il 14/04/2021, nell'interesse di . (già titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, riconosciuto dalla Commissione territoriale della durata di due anni, e rinnovato fino al 2019), avente ad oggetto impugnazione del provvedimento del 13/07/2020 (doc.to 3 atti presente ricorso per cassazione), atto notificato all'interessato il 16/3/2021, con cui il Questore di Potenza ha disposto il diniego dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, a fronte di un contratto di lavoro del 2019.

In particolare, i giudici di merito, all'esito dell'audizione del ricorrente, all'udienza del 9/2/2022, hanno ritenuto che la controversia rientrasse nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto: a) l'art. 6, comma 10 T.U.I. devolve alla giurisdizione del Giudice Amministrativo le controversie che riguardano il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, mentre l'art. 3, comma 1, lett. d) del D.L. 13/2017, convertito in L. 46/2017, attribuisce alla competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione (e quindi alla giurisdizione dell'AGO) 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'art. 32, comma 3 D.Lgs.25/2008; b) tale ultima ipotesi riguarda il procedimento amministrativo avviato, a seguito di apposita istanza dell'interessato, dalla Questura territorialmente competente e che si conclude, previo parere della Commissione territoriale, con un provvedimento, quand'anche



tacito, sfavorevole allo straniero (di diniego o di revoca), solo questo impugnabile davanti al giudice ordinario; c) nel caso in esame, invece, il richiedente aveva presentato istanza per il rinnovo del permesso di soggiorno con conversione per lavoro subordinato, nel provvedimento di diniego stesso era indicata l'autorità giurisdizionale competente nel TAR, e non era stata quindi presentata alcuna istanza volta alla richiesta di rinnovo del suddetto permesso per «*protezione speciale*» come fatto negli anni precedenti, cosicché, difettando il presupposto essenziale dell'azione giudiziale, rappresentato dalla lesione di un diritto soggettivo, difettava l'interesse ad agire per ottenere tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario.

Avverso la suddetta pronuncia, . propone ricorso per cassazione, notificato il 4/11/2023, affidato a un motivo, nei confronti Ministero dell'Interno, che dichiara di costituirsi al solo fine di partecipare alla pubblica udienza di discussione, e della Questura di Potenza, che non svolge difese.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Il ricorrente lamenta, con unico motivo, la violazione e falsa applicazione dell'art. 19ter D.lgs. 150/2011, deducendo che il Tribunale Ordinario di Potenza, in violazione dell'art. 19ter comma 2 D.lgs. 150/2011, ha dichiarato la propria incompetenza a decidere sull'accertamento del diritto al riconoscimento della protezione speciale ex art. 19 D.lgs. 286/1998, ritenendo competente il Tribunale Amministrativo Regionale della Basilicata sulla base del rilievo che l'atto impugnato è un provvedimento di diniego del rinnovo della conversione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per motivi di lavoro adottato dal Questore di Potenza e, quindi, secondo la ricostruzione del Tribunale, atto di competenza del Tribunale Amministrativo a prescindere dal *petitum* sostanziale.



Si rileva che, nel ricorso originario del 14/4/2023, il ricorrente, nel contestare la legittimità del decreto adottato dalla Questura di Potenza, aveva lamentato la violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 19 commi 1.1 e 1.2 D.lgs. 286/1998, in quanto la Questura si era limitata a rilevare l'assenza dei requisiti di residenza e reddito ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, omettendo di verificare dei presupposti per il rilascio di un titolo di soggiorno diverso da quello richiesto e di avviare la procedura per l'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione speciale, spettante al richiedente, alla luce della propria condizione di vulnerabilità, del livello di integrazione sociale e lavorativa raggiunto e vista la situazione in cui versa il Paese di origine. Inoltre il ricorrente era già in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari e, pertanto, la sua vulnerabilità – per particolari motivi di salute – era stata già precedentemente accertata. Il ricorrente precisa che, nel ricorso dinanzi al Tribunale di Potenza, aveva chiesto l'accoglimento delle seguenti conclusioni: *«-Nel merito, in via principale: viste le nuove forme di protezione speciale introdotte con il D.l. 130/2020, applicabili anche retroattivamente, dichiarare il proprio diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale ex art. 19 comma 1.1 D.lgs. 286/1998- Nel merito, in via subordinata: accertata la violazione dell'art.19 comma 1.2 D.lgs. 286/1998, ordinare la trasmissione degli atti alla C.T. competente ad esprimere il parere sul diritto al riconoscimento della protezione speciale in suo favore»*. Quindi, il Signor \_\_\_\_\_ in sede di ricorso al Tribunale di Potenza, pur impugnando un provvedimento di diniego della conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, aveva espressamente richiesto anche l'accertamento del diritto al riconoscimento della protezione speciale e, in forza di tale rilievo, essendo



l'accertamento del diritto alla protezione speciale di esplicita competenza del Tribunale ordinario, ad avviso del ricorrente risulta evidente la violazione dell'art. 19 ter d.lgs. 150/2011.

2. La censura è fondata.

L'art. 19ter del D.lgs. 150/2011 (rubricato «*Controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario*»), ai commi 1 e 2, dispone:

«1. *Le controversie di cui all'articolo 3, comma 1, lettere d) e d-bis), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, sono regolate dal rito semplificato di cognizione.*

2. *E' competente il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato».*

Le controversie di cui all'art. 3 comma 1 lett. d) e d-bis) del D.l. 13/2017 sono rispettivamente:

«d) [...] *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 (cioè nei casi in cui la Commissione Territoriale non accoglie la domanda di protezione internazionale, ma, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 19 commi 1 e 1.1 T.U.I., trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un titolo di un permesso di soggiorno biennale per "protezione speciale", rinnovabile previo parere della stessa C.T.); d-bis) [...] le controversie in materia di rifiuto di rilascio, di diniego di rinnovo e di revoca dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18-bis, 19, comma 2, lettere d) e d-bis), 20-bis, 22, comma 12-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (che disciplinano titoli di soggiorno riconosciuti nei c.d. «casi speciali», vale a dire il permesso per motivi di protezione sociale, il permesso per le*



*vittime di violenza domestica, il permesso riconosciuto alle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio e ai soggetti portatori di gravi condizioni psicofisiche o patologie, il permesso per calamità e il permesso riconosciuto alle vittime di sfruttamento lavorativo)».*

Per la trattazione delle menzionate controversie è prevista la competenza del Tribunale ordinario, in particolare delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea del luogo in cui ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato.

Ai fini della giurisdizione occorre avere riguardo al *petitum* sostanziale e, laddove si invochi nel ricorso giurisdizionale il diritto al riconoscimento della protezione speciale ex art. 19 d.lgs. 286/1998 (*petitum* sostanziale), pur essendo l'atto impugnato un provvedimento di diniego del rinnovo della conversione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, la giurisdizione è del giudice ordinario.

Con la pronuncia n. 9791 del 2023 del 12/04/2023, riguardante un caso di impugnazione di un provvedimento di rigetto della domanda di conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per motivi di lavoro – in fattispecie del tutto sovrapponibile quella ora in scrutinio – questa Corte ha affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, ribadendo, in motivazione, il principio secondo cui *«la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del*



*quale detti fatti costituiscono manifestazione» (cfr. Cass. S.U. 31 luglio 2018 n. 20350; Cass. S.U. 16 maggio 2008 n. 12378). Nella fattispecie si trattava di una decisione del Tribunale di Milano, che, proprio come nel caso di specie, aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario dal momento che, in sede di preavviso di rigetto, il ricorrente non aveva chiesto né il rinnovo, né la sostituzione del permesso di soggiorno per motivi umanitari con un permesso di soggiorno per protezione speciale, il ricorrente non aveva censurato la decisione amministrativa di negare il permesso per motivi di lavoro, ma aveva prospettato la sussistenza del proprio diritto ad ottenere, in ogni caso, il permesso di soggiorno per protezione speciale, come introdotto nell'ordinamento dal d.l. 130/2020, imputando all'Amministrazione la mancata verifica d'ufficio della sussistenza dei presupposti per un'altra tipologia di permesso diversa da quella richiesta, indipendentemente dalla formulazione di una specifica domanda (in violazione della disposizione di cui all'art. 5 comma 9, d.lgs. 286/1998). Questa Corte ha quindi chiarito che *«Così ricostruita la pretesa fatta valere in giudizio, e a prescindere ovviamente da ogni valutazione sulla sua fondatezza, è evidente che il ricorrente nell'azionarla si riporti ad una posizione di diritto soggettivo la cui tutela espressamente invoca, distinguendola esplicitamente dalla diversa posizione di interesse legittimo rispetto al provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per motivi di lavoro che, invece, non contesta. Ne consegue che la giurisdizione sulla controversia spetta al giudice ordinario» e ha concluso, statuendo che: «il diritto alla protezione umanitaria ha, al pari del diritto allo "status" di rifugiato e al diritto costituzionale di asilo, consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali, come tali dotati di un grado di tutela assoluta e non degradabili ad interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere rimesso solo**



*l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica» (cfr. Cass. S.U., 9791/2023 del 12.04.2023).*

Si è richiamato il principio espresso dalle Sezioni Unite con ordinanza n. 30658/2018: *«Appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario i giudizi aventi ad oggetto il diniego del permesso di soggiorno per motivi umanitari deciso dal questore, ancorché a seguito di istanza direttamente rivoltagli dal richiedente e senza che la commissione territoriale abbia espresso il parere, la cui mancanza non influisce sul riparto di giurisdizione in quanto il diritto alla protezione umanitaria ha, al pari del diritto allo "status" di rifugiato e al diritto costituzionale di asilo, consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali, come tali dotati di un grado di tutela assoluta e non degradabili ad interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere rimesso solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica» (conf. Cass., S.U., n. 2716/2022).*

Nella fattispecie qui in esame, il ricorrente – ribadendo che in precedenza gli era stata riconosciuta la protezione per ragioni umanitarie – aveva lamentato la violazione del proprio diritto ad ottenere, in ogni caso, un permesso di soggiorno per protezione speciale, stante la propria condizione personale di vulnerabilità, considerato il percorso di integrazione sociale e lavorativa intrapreso e vista la situazione in cui versa il proprio Paese di origine. Rientrando tale diritto al riconoscimento della protezione speciale, al pari delle altre forme di protezione internazionale, nella categoria dei diritti soggettivi, e più in generale nell'ambito dei diritti fondamentali, deve derivarne una tutela assoluta per il soggetto titolare, che, qualora leso in tale posizione giuridica, deve





avere la possibilità di adire il giudice ordinario e non il giudice amministrativo.

Peraltro, l'art. 5 commi 4 e ss. del d.lgs. 286/1998 prevede il dovere dell'amministrazione procedente, nel caso in cui ritenga di dover rigettare un'istanza di rinnovo di un permesso di soggiorno, di verificare, allo stato dei fatti, la possibilità di riconoscere un permesso di soggiorno anche differente da quello richiesto («*il rinnovo del permesso di soggiorno ..è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio e delle diverse condizioni previste dal presente testo unico*»).

Inoltre, secondo l'art. 19, comma 1.2, seconda parte, D.lgs. 286/1998: «*Nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale*».

Tale ultima disposizione prevedeva quindi specificamente l'obbligo del Questore, per tutti i casi di richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno, di valutare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della «*nuova*» protezione speciale.

La seconda parte del comma 1.2 era stata inserita dal d.l. n. 130 del 21 ottobre 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173, consentendosi di proporre la domanda, volta ad ottenere il rilascio di un permesso per protezione speciale, (anziché alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale) direttamente al Questore, in presenza dei requisiti di cui ai commi 1 e 1.1 dell'art.19, previo parere della Commissione territoriale.

Questa seconda parte del comma 1.2 dell'art.19 è stata soppressa con la legge 5 maggio 2023 n. 50, in sede di conversione del d.l. 10 marzo 2023 n. 20, con modifiche all'art.7 di quest'ultimo decreto legge.



Il comma 2 dell'art.7 del d.l. n. 20/2023 stabilisce 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»*. E tale comma è stato mantenuto, per la parte che interessa, in sede di conversione in legge n. 50/2023.

Quindi per le domande presentate fino all'11 marzo 2023 si applica la disciplina previgente introdotta dal d.l. n. 130/2020.

Nella specie, veniva impugnato dinanzi al Tribunale di Potenza il provvedimento del 13/07/2021, con cui il Questore di Potenza ha disposto il diniego dell'istanza di conversione del permesso di soggiorno per *«motivi umanitari»*, in scadenza, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato.

Quindi vigeva, *ratione temporis*, il testo dell'art.19, comma 1.2, completo della seconda parte, poi soppressa a partire dal marzo 2023.

E il ricorrente lamentava, con il ricorso al Tribunale, che la Questura di Potenza, determinatasi a rigettare la domanda di conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, avrebbe dovuto verificare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione speciale in applicazione dell'art. 19 comma 1.2 D.lgs. 286/1998, anche in considerazione del fatto che il ricorrente era già titolare di una forma di protezione umanitaria e, pertanto, nella prospettiva dell'interessato, vulnerabile per la sua condizione personale e sociale e per il contesto presente nel suo Paese di origine.

Vi è da aggiungere che, per effetto dell'art.7 del d. l. 20/2023, come modificato in sede di conversione in legge n. 50/2023, è stata soppressa nell'art.6 d.lgs. 286/1998 (Facoltà ed obblighi inerenti al soggiorno) anche la lett. a) del comma 1 *bis*,



contemplante la possibilità di conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro del permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art.32, comma 3, d.lgs. 25/2008.

Ma, nella specie, si discute di un'istanza presentata prima del marzo 2023 e in ogni caso la domanda subordinata di riconoscimento della protezione speciale era stata reiterata dinanzi al Tribunale ordinario.

Questo era, dunque, il *petitum* sostanziale, rilevante ai fini della giurisdizione, a prescindere, ovviamente, dalla fondatezza o meno della domanda.

3. Per quanto sopra esposto, in accoglimento del ricorso, va cassata l'ordinanza impugnata, con rinvio al Tribunale di Potenza in diversa composizione. Il giudice del rinvio provvederà alla liquidazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

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

La Corte accoglie il ricorso, cassa l'ordinanza impugnata, rinvia la causa al Tribunale di Potenza, in diversa composizione, anche in ordine alla liquidazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

Dispone che, ai sensi del D.Lgs. n. 196 del 2003, art. 52 siano omessi le generalità e gli altri dati identificativi, in caso di diffusione del presente provvedimento.

Così deciso, in Roma, nella Camera di Consiglio del 14 novembre 2024.

La Presidente  
Clotilde Parise

