

Consiglio di Stato, sez. III, 20 marzo 2026, n. 2397

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6436 del 2025, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato xxxxxxxxxxxx, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di Firenze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 548/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura di Firenze;
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2025 il Cons. xxxxxxxxxxxx; nessuno presente in udienza; viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. -OMISSIS-, straniero di nazionalità -OMISSIS-, già titolare di permesso di soggiorno per cure mediche rilasciato in forza dell'ordinanza del Tribunale di Firenze R.G. -OMISSIS- del 22 marzo 2022, ha impugnato, dinanzi al T.a.r. per la Toscana, il decreto datato 12 giugno 2024, con il quale la Questura di Firenze ha dichiarato inammissibile la sua istanza di conversione del suddetto permesso in un titolo di soggiorno per lavoro subordinato, in applicazione dell'art. 19 c. 2 lett. d-bis del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 50/2023.

2. Il T.a.r. ha respinto il ricorso, statuendo che il permesso di soggiorno per cure mediche, a differenza del permesso di soggiorno per protezione speciale, non è suscettibile di conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, a seguito dell'entrata in vigore (in data 11 marzo 2023) dell'art. 7 comma 1 lettera a) del D.L. n. 20/2023, convertito, con modifiche, dalla legge n. 50 del 5 maggio 2023 (entrata in vigore il 6 maggio 2023), che ha abrogato l'art. 6 comma 1 bis, lettera h-bis d.lgs. 286/1998, norma che in precedenza consentiva la convertibilità del permesso per cure mediche in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

3. Il primo giudice, premessa la natura vincolata del provvedimento, ha anche rilevato l'inapplicabilità, all'istanza presentata dallo straniero, del comma 2 del medesimo articolo 7 del

D.L. n. 20/2023, norma che aveva previsto l'ultrattività della disciplina previgente (che consentiva la convertibilità del permesso per cure mediche in permesso per lavoro) limitatamente alle istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del decreto legge, ovvero nei casi in cui lo straniero avesse già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente. A tal riguardo, il T.a.r. ha osservato che lo straniero, nel caso di specie, aveva presentato l'istanza di conversione in data 3 agosto 2023, e, dunque, dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 20/2023 e della relativa legge di conversione.

Infine, il T.a.r. ha escluso la sussistenza dei presupposti per la concessione del permesso di soggiorno ad altro titolo, rilevando che dalla documentazione presente nel fascicolo di causa non erano emersi i presupposti per la concessione di un titolo diverso da quello richiesto, risultando peraltro il relativo motivo di censura generico ed indimostrato.

4. Lo straniero ha impugnato la decisione riproponendo le censure di violazione dell'art. 10 bis della l. n. 241/1990 - respinta dal T.a.r. sulla base della natura vincolata del provvedimento - e dell'art. 7 c. 2 e 3 del D.L. n. 20/2023, insistendo sulla sussistenza dei presupposti per la conversione del titolo e deducendo che il riferimento alle "istanze", contenuto nel comma 2 dell'art. 7 cit., originariamente riferibile ai soli permessi per protezione speciale, avrebbe dovuto essere riferito, per coerenza sistematica e rispetto della ratio della norma, a tutte le categorie di permesso indicate nella nuova rubrica, tra cui quelli per cure mediche.

A supporto delle proprie argomentazioni, l'appellante ha invocato la tutela del diritto alla salute, che costituisce il presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno per cure mediche ed è parte integrante del diritto al rispetto della vita privata ai sensi dell'art. 8 CEDU, nonché l'illegittima applicazione retroattiva della normativa di riferimento, evidenziando di essersi trovato in una posizione giuridica pienamente conforme alla normativa previgente alla data di entrata in vigore del D.L. n. 20/2023.

5. Il Ministero dell'Interno e la Questura di Firenze si sono costituiti chiedendo la reiezione del gravame.

6. All'udienza pubblica del 18 dicembre 2025 l'appello è stato introitato per la decisione.

7. L'appello è fondato, nei seguenti limiti.

8. Assume rilievo assorbente di ogni altra questione il motivo attinente alla esatta interpretazione dell'art. 7, comma 2, del D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50.

9. L'odierno appellante è risultato titolare di permesso di soggiorno per cure mediche rilasciato in data 19 agosto 2022, con scadenza 19 agosto 2023, ed ha chiesto all'amministrazione la conversione del titolo in suo possesso, da cure mediche a lavoro, avendo reperito regolare attività lavorativa.

10. L'istanza di conversione è stata presentata dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 20/2023, che all'art. 7, comma 1, lett. a), ha abrogato l'art. 6, comma 1-bis, lett. h-bis) del d.lgs. n. 286/1998, determinando il venir meno della possibilità di convertire i permessi per cure mediche in permessi per motivi di lavoro.

11. Alla fattispecie risulta tuttavia applicabile il secondo comma del medesimo art. 7, il quale 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”.

12. Osserva il Collegio che il riferimento recato dalla disposizione alla “disciplina previgente” deve essere riferito alla disciplina della conversione in vigore prima dell’introduzione del divieto (di conversione) previsto dall’art. 7 c.1, lettera a), dovendosi ritenere che il riferimento alle “istanze” presentate alla data di entrata in vigore del decreto legge si riferisca esattamente alle istanze di concessione del titolo originario e non alle istanze di conversione del titolo già posseduto, che nel caso di specie risulta ottenuto pacificamente prima dell’entrata in vigore del D.L. n. 20/2023.

13. Tale interpretazione è avvalorata dall’interpretazione diacronica e sistematica delle norme di riferimento, come di seguito succintamente richiamata.

13.1. L’art. 19 del d.lgs. n. 286/1998 prevede il divieto di espulsione e di respingimento di talune categorie di stranieri, in presenza di particolari condizioni di vulnerabilità, di specifici rischi a cui potrebbero essere sottoposti nel paese di destinazione, di vincoli di parentela particolarmente stretti con cittadini italiani, ovvero del legame particolarmente pregnante maturato con lo Stato italiano.

13.2. Nella sua formulazione originaria, la norma non disciplinava le modalità di regolarizzazione del soggiorno dello straniero ritenuto inespellibile, ma incapace di soddisfare le condizioni necessarie ad ottenere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria.

13.3. Il legislatore è pertanto intervenuto con l’art. 11 del DPR n. 394/1999, modificato dal DPR n. 334/2004, prevedendo per i casi di cui agli artt. 19, c. 1 e 5 c. 6 del d.lgs. n. 286/1998, il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Parallelamente, l’art. 32, comma 3 del d.lgs. n. 25/2008 ha introdotto norme per le procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, valide nei casi di mancato accoglimento della domanda di protezione internazionale e nel caso i cui la Commissione Territoriale avesse ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario.

In tutti questi casi, il permesso di soggiorno per motivi umanitari consentiva lo svolgimento di attività lavorativa e l’accesso allo studio ed alla formazione professionale. Il permesso era rinnovabile e convertibile in un diverso permesso di soggiorno, in presenza dei requisiti previsti dalla legge.

In quel quadro normativo, il permesso di soggiorno per motivi umanitari costituiva una forma di protezione complementare che si aggiungeva alle due forme di protezione internazionale disciplinate dall’ordinamento dell’UE (il rifugio e la protezione sussidiaria).

13.4. Il successivo decreto legge n. 113/2018 ha sostituito il permesso di soggiorno per motivi umanitari con una serie di permessi di soggiorno per protezione speciale e/o per casi speciali, introducendo puntuali ipotesi di permessi di soggiorno per cure mediche (art. 19 c. 2 lettera d-bis del d.lgs. n. 286/1998), per calamità naturali o per atti di particolare valore civile (artt. 20 bis e 42 bis del medesimo d.lgs). Il successivo D.L. n. 130/2020 ha poi sancito la convertibilità di tali tipologie di permessi di soggiorno in permessi di soggiorno per lavoro.

13.5. L’art. 7 del D.L. n. 20/2023, convertito con modifiche dalla legge n. 50 del 5 maggio 2023, ha poi eliminato la possibilità di convertire in permesso di lavoro per motivi di lavoro i permessi già rilasciati per protezione speciale, per calamità o per cure mediche.

A seguito della riforma, pertanto, sono state ristrette le maglie della protezione complementare, pur rimanendo le situazioni di vulnerabilità tutelate nell'alveo della prima parte dell'art. 19, comma 1.1 del d.lgs. n. 286/1998, che richiama gli obblighi di cui all'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, norma che, rimasta immutata, impone il rispetto degli obblighi "costituzionali o internazionali dello Stato".

A tal riguardo, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che la discrezionalità di cui il legislatore gode nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino (Corte cost., sent. nn. 88/2023 e 202/2013).

In tale quadro, si iscrive la disposizione transitoria di cui al comma 2 dell'art. 7 del D.L. n. 20/2023, che nel fare salva l'applicazione della disciplina previgente garantisce il rispetto del diritto alla salute ed alla vita privata e familiare, tutelati non solo dall'art. 5, c. 6 del d.lgs. n. 286/1998, ma anche dall'art. 8 della CEDU e rientranti in quel "catalogo aperto" dei diritti fondamentali connessi alla dignità della persona e al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali, ai sensi degli articoli 2, 3 e 32 Cost., che trovano il loro fondamento in fonti sovraordinate rispetto alla legislazione ordinaria (in tal senso cfr. anche, Cass. 6 ottobre 2023, ord. nn. 28161, 28162, 28195).

13.6. In tale solco si iscrive anche la disposizione di cui all'art. 7, c. 3 del D.L. n. 20/2023, che fa salva la facoltà di conversione dei permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi dell'art. 19 c. 1.1. 3° periodo del d.lgs. n. 286/1998 in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, se ne ricorrono i requisiti di legge. La norma non è stata modificata nella sostanza dalla legge di conversione, che pure ha abrogato l'art. 6, comma 1-bis, lettera a), del d.lgs. n. 286/1998, il quale consentiva la conversione, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, del permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art. 32, c. 3, del d.lgs. n. 25/2008.

Come emerge dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del D.L. n. 20/2023, la disposizione transitoria di cui all'art. 7, c. 3, è stata prevista proprio al fine di consentire al titolare di un permesso di soggiorno rilasciato nel vigore della disciplina previgente "*di fruire di un congruo periodo di tempo, anche ai fini della ricerca di un lavoro stabile, per accedere al titolo di soggiorno per motivi di lavoro, evitando il rischio di cadere in una posizione di irregolarità*" (cfr. Atto senato n. 591, XIX legislatura, p. 8. V e relativa relazione tecnica).

14. Alla luce di tali premesse, è ragionevole ritenere che il divieto di conversione previsto dall'art. 7 c. 1 cit. si applichi esclusivamente ai permessi di soggiorno per protezione speciale ottenuti sulla base della nuova disciplina, mentre per quelli rilasciati nel vigore del precedente art. 19, c. 1.1., 3° periodo, del d.lgs. n. 286/1998, la facoltà di conversione continui a rimanere subordinata al rispetto dei requisiti già in precedenza previsti dalla legge.

15. Tale approccio ermeneutico si ataglia anche alla convertibilità dei permessi di soggiorno per cure mediche in permessi di soggiorno per motivi di lavoro a seguito della legge di conversione n. 50/2023.

15.1. Anche in questi casi, infatti, opera il regime transitorio di cui all'art. 7, comma 2, del D.L. n. 20 del 2023, secondo il 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*".

16. In altri termini, l'applicabilità della disciplina previgente, alle istanze di permesso di soggiorno presentate prima dell'entrata in vigore delle modifiche della legge di conversione, comprende anche la possibilità della loro conversione, dovendosi ritenere convertibili, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, tutti i permessi di soggiorno rilasciati per cure mediche (ex art. 19, comma 2, lettera d-bis) richiesti prima del 6 maggio 2023 e non solamente quelli in relazione ai quali, entro quella data, era già stata presentata l'istanza di conversione.

17. Il riferimento, contenuto nel comma 2 dell'art. 7 del D.L. 20/2023, come modificato dalla L. 50/2023, alla "disciplina previgente" deve infatti essere interpretato in maniera elastica, ricomprendendo anche la disciplina della conversione dei permessi, quale parte integrante della disciplina dei titoli di soggiorno modificati; di conseguenza, debbono essere ritenuti passibili di conversione in permesso di soggiorno per lavoro anche i titoli di soggiorno per cure mediche ex art. 19, comma 2, lettera d-bis cit. richiesti prima del 6 maggio 2023.

18. Tale approccio ermeneutico, più idoneo ad assicurare la tutela del fondamentale diritto alla salute, tutelato per cittadini e stranieri sul territorio della Repubblica, è già stata fatta propria da questa Sezione, la quale ha affermato che il permesso per protezione internazionale ed il permesso per cure mediche hanno – per espressa previsione contenuta nella rubrica del citato art. 7 del d. l. 20/2023 - il medesimo regime di conversione (cfr. ord. n. 3747/2024) e che, pertanto, la legge ha posto come sbarramento temporale, ai fini della convertibilità del titolo, unicamente quello della data di presentazione dell'istanza di protezione speciale, e non altri, sicché il dato letterale del citato comma 2 non consente di inserire una ulteriore condizione ostativa (implicita), limitativa di un così rilevante diritto (cfr. ord. n. 3313/2024).

Questa opzione esegetica risulta anche maggiormente in grado di garantire il rispetto del principio unionale del legittimo affidamento, consentendo la possibilità della conversione a quello straniero il quale ha presentato la propria istanza di permesso di soggiorno nella convinzione di poterlo in seguito convertire, sulla base della normativa in vigore, possibilità che ha indotto verosimilmente il legislatore ad introdurre la disposizione transitoria di cui all'art. 7 c. 2 cit., al fine di evitare l'applicazione secca del principio del "tempus regit actum".

19. Per queste ragioni, il confronto tra il comma secondo ed il comma terzo dell'art. 7 del D.L. n. 20/2023, valorizzato dal T.a.r. al fine di giustificare la diversità della disciplina della conversione tra i permessi per cure mediche e quelli per protezione speciale, finisce al contrario per confermare la necessità di garantire l'ultrattività della precedente disciplina di conversione anche per i titoli già rilasciati per cure mediche, al fine di scongiurare evidenti ipotesi di disparità di trattamento tra soggetti che versano in condizioni analoghe non già in relazione alla giustificazione causale del titolo (come pure correttamente ritenuto dal primo giudice), quanto piuttosto alla possibilità di ottenere la conversione del titolo già concesso.

20. Per queste ragioni, l'appello deve essere accolto, e, in riforma della sentenza impugnata, il provvedimento impugnato deve essere annullato.

21. Le spese del doppio grado possono essere compensate, in ragione della particolare natura e della novità delle questioni trattate.

22. In riforma del decreto n. 168/2025 della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato, il Collegio ritiene di dover ammettere l'appellante al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, in ragione dell'esito del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, annulla il decreto prot. n. -OMISSIS- del 12 giugno 2024, emesso dalla Questura di Firenze.

Spese del doppio compensate.

Ammette l'appellante al beneficio del patrocinio a spese dello Stato per il grado di appello.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dell'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati...