



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**  
**(Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4760 del 2019, proposto da

-OMISSIS- rappresentata e difesa dall'avvocato Loredana Leo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli, via Diaz 11;

**per l'annullamento, previa concessione della tutela cautelare**

del decreto di rigetto dell'istanza di conversione di permesso di soggiorno della sig.ra -OMISSIS-, deliberato dal Questore di Napoli in data 04.09.2019 e notificato via pec in pari data.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2020 il dott. Davide Soricelli;

Visto l'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 20 aprile 2020, n. 27;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

Esponde la ricorrente:

a) di essere titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato dal Questore di Napoli in forza dell'articolo 5, comma 6, d.lg. 25 luglio 1998, n. 286 (valido sino al 31 dicembre 2018);

b) di averne richiesto il rinnovo prima della scadenza;

c) di aver in data 14 agosto 2019 (in pendenza di esame della istanza di rinnovo) chiesto la conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per lavoro subordinato-attesa occupazione.

In data 14 settembre 2019 la Questura di Napoli respingeva la sua istanza con la nota impugnata, in cui sosteneva la giuridica impossibilità di convertire il titolo di cui la ricorrente era in possesso per il suo carattere di titolo di soggiorno "eccezionale, straordinario e temporaneo concesso ... per motivi umanitari ... unicamente in ragione delle sue precarie condizioni di salute" (in concreto il permesso era stato concesso in quanto la ricorrente è affetta da una patologia che non sarebbe stata adeguatamente curabile nel suo paese di origine); la nota evidenziava che l'articolo 5, comma 6, d.lg. n. 286 e l'art. 11, comma 1, lett. c) *ter*, D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (cioè le disposizioni che disciplinavano il permesso di soggiorno per motivi umanitari) erano state abrogate dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, cosicché la possibilità per la ricorrente di rimanere in Italia sarebbe stata da ritenersi ancorata unicamente alle fattispecie riconducibili al divieto di espulsione e in particolare alla possibilità prevista dall'articolo 19, comma 2, lett. d) d.lg. n. 286 (che prevede il divieto di espulsione delle donne in stato di gravidanza o con figli di età fino a sei mesi).

Di qui la proposizione del ricorso all'esame, notificato il 4 novembre e depositato il 28 novembre 2019, con cui la ricorrente denuncia l'illegittimità del diniego sostenendo in pratica che il divieto di conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per lavoro subordinato-attesa occupazione opposte dall'amministrazione è privo di base normativa, essendo invece tale conversione senz'altro possibile e consentita o comunque non vietata. L'amministrazione resiste al ricorso.

Con ordinanza n. 2010 del 18 dicembre 2019 la sezione ha accolto l'istanza di tutela cautelare e fissato la trattazione del ricorso alla udienza pubblica del 10 giugno 2020.

Preliminarmente il Collegio ritiene opportuno rilevare che la nota impugnata dalla ricorrente costituisce un vero e proprio provvedimento di rigetto della istanza di conversione del permesso di soggiorno presentata dalla ricorrente e quindi il ricorso è ammissibile; nella relazione depositata in giudizio la questura sostiene infatti che tale nota, rivolta formalmente al legale della ricorrente, non avrebbe avuto contenuto provvedimento sicché la sua qualificazione nei termini di diniego costituirebbe un "pretesto per adire le vie legali".

Il Collegio non condivide questa affermazione; la ricorrente aveva chiesto che il titolo di soggiorno di cui è in possesso fosse convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato-attesa occupazione; la nota inviata al difensore in cui l'amministrazione sostiene che tale istanza sarebbe "irrituale e inaccettabile" ha chiaramente il valore e il significato di un rigetto di tale istanza e, come tale, è impugnabile, dato che ha determinato l'epilogo del procedimento; la circostanza che l'amministrazione sostenga che per così dire "in astratto" non esiste la possibilità giuridica della conversione richiesta non esclude che la nota in questione sia un vero e proprio atto di diniego che l'interessato ha quindi la possibilità di impugnare ove lo ritenga illegittimo.

Ciò premesso, la questione che il Collegio è chiamato a risolvere è una questione di carattere giuridico e attiene alla possibilità o meno di una conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari assentito ex articolo 5, comma 6, d.lg. n. 286 e 11, comma 1, lett. c) *ter* D.P.R. n. 394 (permesso ormai eliminato dall'ordinamento dal d.l. n. 132 del 2018 citato) in un diverso titolo di soggiorno (in particolare in permesso di soggiorno per lavoro subordinato- attesa occupazione).

L'amministrazione ha negato questa possibilità nel presupposto del carattere eccezionale del permesso di soggiorno per motivi umanitari; nella relazione depositata in giudizio ha ulteriormente specificato che l'operazione di conversione richiesta dalla ricorrente violerebbe, in quanto non prevista, il principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi che implicherebbe l'inoperatività nel settore del diritto pubblico del principio secondo cui "ciò che non è oggetto di una espressa norma di divieto deve considerarsi consentito"; in sostanza la tesi dell'amministrazione è che la legge regolerebbe in modo tassativo il tipo di permessi di soggiorno ammissibili in funzione della loro finalità (che costituisce un *numerus clausus*), i relativi presupposti legittimanti e la possibilità di mutare la causale del tipo di permesso; quindi ogni conversione presupporrebbe "una espressa regolamentazione delle ipotesi in cui essa è ammissibile e delle relative condizioni".

La ricorrente sostiene invece questa possibilità invocando l'articolo 5, comma 9, d.lg. n. 286 e l'articolo 1, comma 8, d.l. n. 118.

Il problema nasce dal fatto che, prima del d.l. n. 118, all'articolo 5, comma 6, del d.lg. n. 286 erano riconducibili due specie di permesso di soggiorno per motivi umanitari, il permesso di soggiorno rilasciato nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale ex d.lg. 28 gennaio 2008, n. 25 e il permesso di soggiorno rilasciato direttamente dal questore per "oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale".

Nel modificare l'articolo 5, comma 6, d.lg. n. 286 e nell'abrogare l'articolo 11, comma 1, lett. c) *ter* D.P.R. n. 394, il d.l. n. 118 ha previsto una normativa transitoria per i soli permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale (facendone salva espressamente la conversione); e infatti il comma 8 dell'articolo 1 dispone "fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"; non è stata invece prevista una specifica normativa a carattere transitorio per i restanti permessi per motivi umanitari rilasciati dal Questore; la tesi esposta in ricorso è che la previsione del comma 8 citata – almeno nella parte (inciso iniziale) relativa alla possibilità di conversione – si applichi anche a questi ultimi dato che si tratta del medesimo tipo di permesso e che, in generale, l'articolo 5, comma 9, d.lg. n. 286 prevede la possibilità di rilasciare nel caso in cui l'istante non sia in possesso dei requisiti per il titolo richiesto un diverso tipo di permesso per il quale invece i requisiti sussistano.

Il Collegio ritiene che la tesi esposta in ricorso sia fondata, cioè che la previsione sulla salvezza della conversione (ovviamente ricorrendone i presupposti) possa applicarsi in via di interpretazione estensiva o di analogia a tutti i titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato anteriormente alla entrata in vigore del d.l. n. 118 e in corso di validità a tale data.

Questa tesi – ancorché apparentemente in contrasto con la lettera del comma 8 dell'articolo 1 del d.l. n. 113 che detta (o pare dettare) una specifica disciplina transitoria per i soli titolari di permesso per motivi umanitari rilasciati in base alla previsione dell'articolo 32, comma 3, d.lg. n. 25 del 2008 (cioè per gli stranieri cui sia stata negata la "protezione internazionale" ma ai quali fosse stato rilasciato dal Questore il permesso per motivi umanitari ex articolo 5, comma 6, d.lg. n. 286) – appare giustificata da varie ragioni.

Anzitutto, considerato che il d.l. n. 118 ha soppresso il permesso di soggiorno per motivi umanitari, la necessità di una normativa di carattere transitorio che disciplinasse la sorte dei permessi già rilasciati man mano che venissero a scadenza si poneva per tutti i permessi già rilasciati e non solo per una parte di essi (per quanto preponderante come oltre si vedrà). La mancanza di tale disciplina transitoria e la previsione nei commi 8 e 9 dell'articolo 1 del d.l. n. 113 di una disciplina transitoria relativa ai soli casi di permessi per motivi umanitari rilasciati nell'ambito di procedure di protezione internazionale si ricollega alla circostanza – ben evidenziata nella relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge (A.S. n. 840) – che il legislatore, nel sopprimere il permesso per motivi umanitari, ha inteso introdurre "misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale" reagendo così a una anomalia che si era venuta a creare all'interno del sistema della protezione internazionale costituita dal fatto che "la tutela umanitaria ... pur essendo stata introdotta nell'ordinamento interno quale forma di protezione complementare e residuale – da utilizzare in ipotesi di eccezionale e temporanea gravità – rappresenta, di fatto, il beneficio maggiormente riconosciuto nel sistema nazionale" tanto che aver determinato una "anomalia sproporzionata" ... "tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale espressamente disciplinate a livello europeo e nel nostro ordinamento (nell'ultimo quinquennio, status di rifugiato: 7 per cento; protezione sussidiaria: 15 per cento), e il numero dei rilasci del permesso di soggiorno per motivi umanitari (25 per cento, aumentato fino al 28 per cento per l'anno in corso)" (così letteralmente la citata relazione).

La circostanza che i permessi per motivi umanitari rilasciati ex articolo 32, comma 3 (cioè ai soggetti cui fosse stata negata la "protezione internazionale" dalle competenti commissioni) rappresentassero ormai una anomalia, da un lato, spiega le ragioni della soppressione di tal tipo di permesso e dall'altro spiega anche perché il legislatore del 2018 non si sia occupato specificamente – se non per tipizzarne i "casi speciali" di rilascio in futuro – dei residui permessi per motivi umanitari già rilasciati dai Questori ex articolo 5, comma 6 (cioè in casi diversi da quello dell'articolo 32, comma 3).

In pratica il legislatore ha soppresso il "generico" permesso per motivi umanitari continuando a dare rilevanza alle esigenze umanitarie attraverso la previsione di permessi speciali (per "cure mediche", per "calamità" e "per particolari atti di valore civile") e ha dettato una esplicita disciplina transitoria per i permessi per motivi umanitari già rilasciati a seguito della negazione della protezione internazionale (ex articolo 32, comma 3, d.lg. n. 25 del 2008).

In questa prospettiva, quindi, potrebbe sostenersi che la ricorrente – che aveva ottenuto il permesso per motivi umanitari in correlazione a esigenze di cura – avrebbe potuto (e dovuto) richiedere un permesso per cure mediche ex articolo 19, comma 2, lett. d-bis) d.lg. n. 286.

Deve però rilevarsi che la possibilità di richiedere il nuovo tipo di permesso "speciale" non esclude la necessità di una disciplina transitoria (quantomeno per i casi di permessi di soggiorno per motivi umanitari già rilasciati non riconducibili agli schemi dei nuovi permessi "speciali"). Oltretutto tale possibilità – che comunque a ben vedere dà luogo di per sé a una conversione del titolo già posseduto e non rinnovabile perché eliminato dal sistema - non pare escludere la concorrente possibilità di chiedere la conversione del permesso in altro tipo di permesso previsto dal d.lg. n. 286 in base all'inciso iniziale del comma 8 dell'articolo 1 citato; inverno non solo non pare in contrasto con la volontà del legislatore (e comunque non è espressamente escluso) ritenere che per i permessi di soggiorno per motivi umanitari già rilasciati sia possibile la conversione in altro tipo di permesso (non solo in uno dei permessi "speciali" introdotti dal d.l. n. 118 ma anche in uno dei tipi ordinari di permesso già previsti) in base all'inciso iniziale del comma 8 dell'articolo 1, ma di quest'ultimo ricorre nella fattispecie in esame la *ratio*, che è quella di permettere a chi abbia beneficiato del permesso ormai non più rilasciabile a seguito della soppressione ma che si sia integrato in Italia di ottenere un altro tipo di permesso "ordinario" che gli permetta di rimanere legittimamente nel territorio italiano.

In altri termini, tenuto conto che l'articolo 1 del d.l. ha soppresso l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari (e non soltanto i permessi rilasciati a seguito della negazione della "protezione internazionale" costituenti, come si è detto, l'anomalia cui intendeva reagire), la previsione del comma 8 dell'articolo 1 del d.l. n. 118 può essere intesa nel senso che ai titolari alla data del 5 ottobre 2018 del permesso di soggiorno per motivi umanitari (non rinnovabile come tale a seguito della sua soppressione) alla scadenza debba essere rilasciato: a) in via di "conversione" (fatta espressamente salva dall'inciso iniziale) uno dei permessi di soggiorno disciplinati dal d.lg. n. 286 (permesso "ordinario" o uno dei permessi "speciali" introdotti dal d.l. n. 113), ovviamente ricorrendone i presupposti; b) un "ulteriore" permesso di soggiorno ex articolo 32, comma 3, come modificato (permesso rinnovabile, abilitante allo svolgimento di attività lavorativa ma non convertibile) agli stranieri che già fossero in possesso di tale tipo di permesso in base alla normativa anteriore.

In sostanza, il significato del comma 8 è che – soppresso il permesso di soggiorno per motivi umanitari – alla loro scadenza quelli in corso di validità alla data del 5 ottobre 2018 possono essere convertiti – sussistendo i relativi presupposti - in uno dei tipi di permesso di soggiorno restanti (o introdotti *ex novo* dal d.l. n. 113); in difetto dei presupposti per la conversione, il rinnovo non può essere concesso, salvo il caso dei permessi per motivi umanitari rilasciati in base all'articolo 32, comma 3, d.lg. n. 25 del 2008; nel caso di titolari di questo tipo di permesso che non siano in possesso dei requisiti per la conversione in altro tipo di permesso, il comma 8 dell'articolo 1 consente infatti il rilascio di un ulteriore permesso di soggiorno ex articolo 32, comma 3, rinnovabile e che consente di svolgere attività lavorativa ma non convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Questa impostazione appare del resto in linea con la normativa previgente al d.l. n. 113 che consentiva la conversione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (cfr. vecchio testo dell'articolo 14, comma 1, lett. c, D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394) (Consiglio di Stato, sez. III, 4 maggio 2020, n. 2827).

Conclusivamente il ricorso va accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato e salvezza delle ulteriori determinazioni dell'autorità sulla istanza della ricorrente di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro / attesa occupazione.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

In ordine alle spese di giudizio va altresì rilevato: a) parte ricorrente è stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato e il difensore ha chiesto la liquidazione delle sue spettanze; b) in caso di ammissione della parte al gratuito patrocinio l'articolo 131 D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 dispone che "il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la rifusione delle spese processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato".

In considerazione di ciò il Collegio, che conferma l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato di parte ricorrente, ritiene di liquidare al difensore a titolo di onorari e spese la somma complessiva di euro 2.424, di cui 316 per spese generali, oltre accessori sulla base dei parametri previsti dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55; di conseguenza si autorizza sin d'ora la liquidazione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 83, comma 3-bis del D.P.R. n. 115, dell'importo sopraindicato al difensore della parte ammessa al gratuito patrocinio, anche con eventuale anticipazione a carico del bilancio del T.A.R., nel provveder poi a ottenere la rifusione dall'amministrazione soccombente e condannata al pagamento delle spese di lite a favore dello Stato, come previsto dall'art. 133 soprarichiamato.

**P.Q.M.**

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, sezione VI, definitivamente pronunciandosi sul ricorso lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Ammette definitivamente la ricorrente al patrocinio a spese dello Stato.

Condanna il ministero dell'interno al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro duemilaquattrocentoventiquattro, di cui trecentosedici per spese generali, oltre accessori di legge, con pagamento a favore dello Stato, come da motivazione. Liquida conseguentemente al difensore di parte ricorrente la complessiva somma di euro duemilaquattrocentoventiquattro, di cui trecentosedici per spese generali, oltre accessori di legge.

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 degli articoli 5 e 6 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 della generalità e dei dati personali della ricorrente.

Così deciso nelle camere di consiglio dei giorni 10 e 24 giugno 2020 tenutesi in videoconferenza da remoto con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Davide Soricelli, Consigliere, Estensore

Carlo Buonauro, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Davide Soricelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Santino Scudeller**

IL SEGRETARIO