

"IL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE ALL'INCROCIO TRA DIRITTO NAZIONALE, EUROPEO E INTERNAZIONALE"

TORINO 26-27 GIUGNO 2025

"TIPICITÀ E CONVERSIONE DEI PRINCIPALI PERMESSI DI SOGGIORNO"

Relazione del Pres. Alessandro Cacciari

1. Introduzione

L'ingresso dei cittadini non comunitari nel nostro paese avviene tramite due canali. Da un lato, quello lavorativo riferito agli stranieri che intendono entrare e permanere in Italia allo scopo di svolgere attività lavorativa subordinata o autonoma; dall'altro quello umanitario riferito a cittadini stranieri che si trovano in situazioni tali da giustificare l'ospitalità nel territorio nazionale, finché rimangono in essere dette situazioni.

Con riferimento al primo canale, l'esame della legislazione in materia evidenzia che l'ingresso dello straniero in Italia è soggetto a visto, senza il quale viene respinto, e la sua permanenza nel territorio nazionale è subordinata al conseguimento del permesso di soggiorno. Ancor prima, le quote di lavoratori stranieri ammissibili nel paese vengono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Sembra quindi che la posizione dello straniero non comunitario rispetto all'ingresso in Italia sia qualificabile nei termini dell'interesse, al rilascio dei successivi provvedimenti ampliativi (visto di ingresso e permesso di soggiorno).

Quanto al canale umanitario, la legislazione conosce specifiche e tipicizzate ipotesi di ingresso e permanenza nel territorio nazionale in determinate situazioni quali la "inespellibilità", il ricongiungimento familiare; la necessità di cure mediche ecc. In queste ipotesi lo straniero è titolare di un diritto soggettivo in quanto la legge riconnette il suo titolo a permanere nel territorio nazionale all'esistenza di determinati presupposti fattuali, senza che l'autorità amministrativa eserciti alcun potere conformativo dovendo limitarsi all'accertamento della loro esistenza. Le conseguenze in termini di riparto della giurisdizione sono che nel primo caso insiste quella amministrativa, mentre nel secondo quella ordinaria.

L'ordinamento prevede poi altre ipotesi di ingresso e permanenza nello Stato (per volontariato; per svolgere attività di ministro di culto religioso ecc.) che costituiscono una categoria residuale, in quanto non sono inquadrabili in una specifica tipologia.

Con il termine "permesso di soggiorno" si allude non ad uno specifico provvedimento ma ad una categoria poiché esistono diverse tipologie di permesso, ognuno avente una determinata causa. I motivi che spingono lo straniero a entrare nel nostro territorio nazionale possono essere i più svariati, e tra questi l'ordinamento seleziona quelli che vengono ritenuti meritevoli di tutela e costituiscono quindi causa del rilascio del provvedimento ampliativo, in primo luogo il lavoro. Il permesso di soggiorno è quindi un provvedimento tipico nel senso che non esiste un unico atto che consente allo straniero di soggiornare in Italia, ma esistono diversi permessi di soggiorno ognuno legato ad una determinata causa dell'ingresso e della permanenza nel territorio nazionale. Questo vale anche nel caso dell'ingresso nel territorio nazionale legato a motivi umanitari, ove egualmente l'ordinamento

individua diverse fattispecie alle quali corrisponde una determinata tipologia di permesso di soggiorno, avente causa in specifici presupposti fattuali assunti dalla legge a motivo di rilascio del titolo. Non esiste quindi nemmeno un unico permesso di soggiorno “umanitario”; questo istituto era in effetti presente nel nostro ordinamento ma è stato eliminato legislativamente individuando al suo posto specifiche tipologie di situazioni, aventi tutte denominatore comune in specifiche esigenze e necessità umanitarie al di fuori delle quali non è dato riscontrare altre fattispecie di diritto soggettivo all’ingresso del nostro paese.

Questo intervento ricostruirà in primo luogo le tipologie dei permessi di soggiorno che, va segnalato, sono aumentate nel corso del tempo, segno che la legislazione fatica a “rincorrere” le singole fattispecie nella quali sussiste una situazione meritevole di giuridica tutela (interesse o diritto che sia) all’ingresso nella nostra nazione. Sembra essersi prodotta una “gemmazione” di permessi di soggiorno!

Inoltre occorre ricordare che la situazione personale dello straniero presente nel territorio nazionale è spesso soggetta a mutamenti, basti pensare al caso di chi entrato in Italia per svolgere lavoro stagionale, reperisce poi un’attività lavorativa a tempo indeterminato. Da qui la necessità di consentire il passaggio da una tipologia all’altra di permesso di soggiorno mediante la *conversione del titolo*, da una tipologia ad un’altra rispondete alla situazione nuova, anch’essa oggetto di regolamentazione legislativa.

2. I permessi per lavoro

La normativa in materia si fonda sulla programmazione degli ingressi con determinazione annuale, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (preceduto dalla redazione di un documento programmatico) delle quote di stranieri possono essere ammessi per lavoro subordinato e autonomo (art. 3 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nel seguito “d.lgs. 286”). Il permesso di soggiorno deve essere concesso entro i limiti di tali quote.

Il d.lgs. 286 all’articolo 24 disciplina il **permesso di soggiorno per lavoro stagionale** che viene rilasciato dietro presentazione di richiesta nominativa allo Sportello Unico per l’Immigrazione della provincia di residenza del datore. Lo Sportello rilascia il nulla osta al lavoro stagionale, anche pluriennale, per la durata corrispondente a quella del lavoro stagionale richiesto, non oltre venti giorni dalla data di ricezione della richiesta del datore di lavoro, anche se non sono state acquisite dalla Questura le informazioni relative agli elementi ostativi. Se la sussistenza di questi viene accertata successivamente sono revocati permesso di soggiorno, nulla osta e il contratto di soggiorno viene risolto.

Il nulla osta al lavoro stagionale autorizza lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio nazionale fino ad un massimo di nove mesi in un periodo di dodici; può essere rinnovato se, entro sessanta giorni dal termine di scadenza del contratto in essere, viene offerta una nuova opportunità di lavoro stagionale, fino alla scadenza del nuovo rapporto. Al termine del periodo massimo di svolgimento del rapporto lavorativo il lavoratore deve rientrare nello Stato di provenienza, salvo che sia in possesso di permesso di soggiorno rilasciato per motivi diversi dal lavoro stagionale.

Il lavoratore stagionale già ammesso a lavorare in Italia almeno una volta nei cinque anni precedenti, se ha rispettato le condizioni indicate nel permesso di soggiorno e lasciato il territorio nazionale alla sua scadenza, ha diritto di precedenza al fine del rientro per ragioni di lavoro stagionale.

In base all'art. 24, comma 10, del d.lgs. 286 se il lavoratore stagionale ha svolto regolare attività lavorativa sul territorio nazionale per almeno tre mesi e gli viene offerto un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, può chiedere allo Sportello Unico per l'Immigrazione *la conversione* del permesso di soggiorno in lavoro subordinato *a prescindere dalle quote*.

All'articolo 22 viene disciplinato il **permesso di soggiorno per lavoro subordinato** a tempo determinato e indeterminato. Il datore di lavoro (italiano o straniero regolarmente soggiornante) che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero residente all'estero deve verificare, presso il Centro per l'impiego competente, che non sia disponibile un lavoratore presente sul territorio nazionale e quindi trasmettere la richiesta nominativa di nulla osta al lavoro allo Sportello Unico per l'Immigrazione della provincia di residenza, o di quella in cui ha sede legale l'impresa o dove si svolgerà la prestazione lavorativa. Deve anche trasmettere documentazione atta a dimostrare le modalità di sistemazione alloggiativa del lavoratore straniero, la proposta di contratto di soggiorno, la dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro; l'asseverazione di congruità e l'indicazione del domicilio digitale inserito in uno degli indici nazionali.

Le istanze di nulla osta sono esaminate nei limiti delle quote; le domande eccedenti vengono esaminate nell'ambito delle quote che si rendono successivamente disponibili.

Lo Sportello Unico, nel termine massimo di sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, rilascia, dopo l'acquisizione delle informazioni dalla Questura competente, il nulla osta nel rispetto dei limiti delle quote. Il nulla osta viene comunque rilasciato se nel termine suddetto di sessanta giorni non sono state acquisite dalla Questura le informazioni relative agli elementi ostativi. Se la loro esistenza viene accertata successivamente nulla osta, visto e permesso di soggiorno vengono revocati e si determina la risoluzione di diritto del contratto di soggiorno.

Entro otto giorni dall'ingresso del lavoratore straniero nel territorio nazionale, questi e il datore di lavoro devono sottoscrivere il contratto di soggiorno; nelle more il nulla osta consente lo svolgimento dell'attività lavorativa.

La durata del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è pari ad un anno se il contratto di lavoro è a tempo determinato, e a due anni per contratti a tempo indeterminato.

Ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, comma 1, lett. d) (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, nel seguito "d.P.R. 394") *il permesso per lavoro subordinato può essere convertito in permesso di soggiorno per residenza elettiva*.

La perdita del posto di lavoro, anche per dimissioni, non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno; in tal caso al lavoratore straniero può essere rilasciato il **permesso di soggiorno per "attesa occupazione"** per ottenere il quale è necessario iscriversi presso il Centro per l'impiego entro 40 giorni dalla cessazione del rapporto lavorativo rendendo dichiarazione di immediata disponibilità. Lo straniero può così restare nel territorio nazionale per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita, qualora superiore. Decorso il termine, trovano applicazione i requisiti reddituali previsti dall'articolo 29, comma 3, lettera b) del d.lgs. 286 al fine del ricongiungimento familiare.

L'articolo 26 del d.lgs. 286 regola l'ingresso e soggiorno del cittadino non comunitario per **lavoro autonomo**. Condizione prioritaria è che l'esercizio dell'attività non sia riservato dalla legge ai cittadini italiani o di uno degli Stati membri dell'Unione Europea. Lo straniero deve dimostrare di avere risorse adeguate per l'attività che intende intraprendere in Italia e di possedere i requisiti previsti dalla legge italiana per il suo esercizio compresi, ove richiesti, i requisiti per l'iscrizione in albi e registri. Deve inoltre munirsi di una attestazione dell'autorità competente in data non anteriore a tre mesi che dichiari l'inesistenza di motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione o della licenza prevista per l'esercizio dell'attività in questione. Deve anche dimostrare, infine, di avere un'idonea sistemazione alloggiativa e un reddito annuo di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

Il permesso per lavoro autonomo non può avere validità superiore a due anni e ciascun rinnovo non può superare la durata di tre anni (art. 5, comma 3 quater, d.lgs. 286).

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d) del d.P.R. 394 *il permesso per lavoro autonomo può essere convertito in permesso per residenza elettiva*.

3. Il permesso per lungosoggiornanti

L'articolo 9 del d.lgs. 286 disciplina il **permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**, in attuazione della direttiva 2003/109/ CE del Consiglio.

Lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b) del d.lgs. 286) e di un alloggio idoneo, che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica o che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale, può chiedere al Questore il rilascio del permesso di soggiorno per lungo periodo, per sé e per i familiari di cui all'articolo 29, comma 1 del d.lgs. 286: coniuge, figli minorenni o maggiorenni invalidi e genitori a carico.

Il permesso per lungo soggiornanti può essere rilasciato anche allo straniero titolare di protezione internazionale e, in tal caso, non è richiesta la documentazione relativa all'idoneità dell'alloggio.

Questo permesso è valido per dieci anni e, previa presentazione della relativa domanda corredata di nuove fotografie, è automaticamente rinnovato alla scadenza. Per gli stranieri di età inferiore agli anni diciotto la validità di questo permesso è di cinque anni.

Il rilascio del permesso per lungosoggiornanti è subordinato al superamento di un test di conoscenza della lingua italiana, le cui modalità vengono determinate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Sono esclusi dall'esame gli stranieri titolari di protezione internazionale.

Oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare del permesso per soggiornanti di lungo periodo può:

- a) entrare nel territorio nazionale in esenzione di visto e circolarvi liberamente;
- b) svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino o vieta allo straniero, senza necessità di stipulare il contratto di soggiorno;

c) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale e di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica;

d) partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa.

Non possono ottenere il permesso per lungosoggiornanti gli stranieri che risultano pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, e questa valutazione in base al comma 4 dell'articolo 9, d.lgs. 286 richiede un esame complessivo della personalità dello straniero con riferimento alla durata del suo soggiorno nel territorio nazionale e del suo inserimento sociale, familiare e lavorativo; alle tipologie di condanne subite per reati per i quali è previsto l'arresto in flagranza e anche per quelli relativamente ai quali l'arresto non è previsto, se si tratta di delitti non colposi; all'eventuale sottoposizione a misura di prevenzione personale o patrimoniale ai sensi del codice antimafia (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159).

Le assenze dello straniero dal territorio nazionale non interrompono la durata del periodo utile per il conseguimento del titolo e vengono incluse nel computo quando sono inferiori a sei mesi consecutivi e non superano complessivamente dieci mesi nel quinquennio, salvo che l'interruzione sia dipesa dalla necessità di adempiere agli obblighi militari, da gravi e documentati motivi di salute o da altri gravi e comprovati motivi.

Il permesso per lungosoggiornante è revocato:

a) se è stato acquisito fraudolentemente;

b) in caso di espulsione per motivi di ordine o sicurezza pubblica;

c) quando mancano o vengano a mancare le condizioni per il rilascio relativamente alla pericolosità sociale dell'interessato;

d) in caso di assenza dal territorio dell'Unione per dodici mesi consecutivi;

e) in caso di conferimento di permesso di soggiorno di lungo periodo da parte di un altro Stato membro dell'Unione europea.

Allo straniero cui è stato revocato il permesso di soggiorno per lungosoggiornanti e nei cui confronti non debba essere disposta l'espulsione è rilasciato un permesso di soggiorno per altro tipo; se il permesso è stato revocato nelle ipotesi di cui alle lettere d) ed e) può riacquistarlo e il periodo di possesso ininterrotto di altro titolo utile a tal fine è ridotto a tre anni.

Il permesso per lungosoggiornanti può essere ottenuto dallo straniero *titolare di Carta blu UE* rilasciata da un altro Stato membro ed autorizzato al soggiorno in Italia. A tal fine deve dimostrare:

a) di aver soggiornato, legalmente ed ininterrottamente, per cinque anni nel territorio dell'Unione in quanto titolare di Carta blu UE;

b) di essere in possesso, da almeno due anni, di un permesso Carta blu UE.

In tema di impugnazione dei provvedimenti di revoca o caducazione del permesso per lungosoggiornanti si pone il problema della fondatezza della richiesta di tutela cautelare sotto il profilo del periculum in mora, laddove il provvedimento non inibisca il rilascio di un permesso ad altro titolo.

4. I permessi per motivi umanitari

L'art. 19 del d.lgs. 286 disciplina i divieti di espulsione e respingimento nei confronti delle persone vulnerabili. Lo straniero non può essere espulso o respinto verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Inoltre lo straniero non può essere espulso verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che rischi di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti sopradetti la Commissione territoriale trasmette ai sensi dell'art. 32, comma 3, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (nel testo: "d.lgs. 25"), gli atti al Questore per il rilascio di un **permesso di soggiorno per protezione speciale**. Questo permesso di soggiorno è biennale ed è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa "fatto salvo quanto previsto in ordine alla convertibilità dall'articolo 6, comma 1-bis, d.lgs. 286". Quest'ultimo è stato inciso dall'art. 7, comma 1, lett. a), d.l. 10 marzo 2023, n. 20 ("cd. "Cutro") conv. in l. L. 5 maggio 2023, n. 50 il quale *ha abrogato la lett. a) di tale comma che prevedeva la convertibilità di tale titolo di soggiorno in permesso per lavoro. Il primo deve quindi ritenersi non più convertibile*. Ometto per ragioni di tempo la ricostruzione della disciplina transitoria in proposito, che ha dato luogo ad una copiosa giurisprudenza.

Non possono essere respinti alla frontiera i minorenni non accompagnati.

I seguenti soggetti possono essere espulsi solo se sussiste un pericolo per l'ordine pubblico:

- a) stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi;
- b) stranieri in possesso della carta di soggiorno, salvo il disposto dell'articolo 9 del d.lgs. 286;
- c) stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana;
- d) donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono;
- e) stranieri affetti da patologie particolarmente gravi che non sono curabili nel paese di origine; la condizione deve essere accertata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale e deve essere tale da determinare un rilevante pregiudizio alla salute, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza. In questi casi il Questore rilascia un **permesso di soggiorno per cure mediche**, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria e comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni certificate e valido solo nel territorio nazionale. *La convertibilità in permesso per motivi di lavoro, originariamente prevista, è stata abolita dall'art. 7, comma 1, lett. c), nn. 3.2 del d.l. 10 marzo 2023, n. 20 ("cd. "Cutro") conv. in l. 5 maggio 2023, n. 50 mediante la cancellazione della frase "e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro" all'art. 19, comma 2, lett. d-bis) del d.lgs. 286.*

In base all'art. 28 del d.P.R. 394, quando la legge dispone il divieto di espulsione o di respingimento, il Questore rilascia il permesso di soggiorno:

- a) per minore età al minore straniero non accompagnato;
- b) per motivi familiari al minore straniero non accompagnato infraquattordicenne affidato o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano convivente, o al minore ultraquattordicenne affidato o sottoposto a tutela di uno straniero regolarmente soggiornante o di un cittadino italiano convivente;
- c) per motivi familiari, nei confronti degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana;
- c) per cure mediche, per il tempo attestato mediante idonea certificazione sanitaria, nei confronti delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.

Ai sensi dell'art. 14 bis 2 del d.P.R. 394, al raggiungimento della maggiore età al minore straniero non accompagnato può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, ai sensi dell'articolo 32, comma 1-bis, del d.lgs. 286. Per i minori stranieri non accompagnati e affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, o sottoposti a tutela, ai fini del rilascio di questo permesso di soggiorno è richiesto il parere favorevole del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'art. 18 del d.lgs. 286 prevede il **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale**, che viene rilasciato a stranieri in condizione di pericolo per la propria incolumità a causa dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita al compimento dei reati previsti dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (sfruttamento della prostituzione) o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale (i reati per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza). Il permesso ha lo scopo di consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale. Questo permesso di soggiorno reca la dicitura "casi speciali", dura di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Viene revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le sue finalità segnalate dal Procuratore della Repubblica o dal servizio sociale dell'ente locale, o comunque accertate dal Questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

Questo permesso di soggiorno consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. *Questo permesso di soggiorno può essere altresì convertito in permesso per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.*

In base all'art. 27, comma 3, del d.P.R. 394 il permesso di soggiorno per motivi di protezione può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro; le quote d'ingresso, per l'anno successivo alla data di rilascio, sono decurtate in misura pari al numero dei permessi convertiti.

L'art. 18 bis prevede il **permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica** rilasciato a stranieri che subiscono abusi e sono in pericolo per la propria incolumità a causa del tentativo di sottrarsi, e tanto emerge da operazioni di polizia o indagini o da un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 558 bis (costrizione o induzione al matrimonio), 572 (maltrattamenti contro familiari e conviventi), 582 - 583 (lesione personale), 583-bis (mutilazione di organi genitali femminili), 605 (sequestro di persona), 609-bis (violenza sessuale) e 612-bis (atti persecutori) del codice penale o per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica. Può essere rilasciato anche quando le situazioni di violenza o abuso emergono nel corso di interventi assistenziali dei centri antiviolenza, dei servizi sociali territoriali o dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza.

Si intende per violenza domestica uno o più atti, gravi o non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

Questo permesso di soggiorno viene revocato in caso di condotta incompatibile con le sue finalità segnalata dal Procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dai servizi sociali o comunque accertata dal Questore, ovvero quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio. Reca la dicitura "casi speciali", dura un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali, allo studio e lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. *Alla scadenza, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio* qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi (art. 18 bis, comma 1 bis, ultimo periodo d.lgs. 286).

L'art. 18 ter prevede il **permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro**, rilasciabile a vittime di violenza, abuso o sfruttamento del lavoro i quali contribuiscano utilmente all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili. Il permesso reca la dicitura «casi speciali», dura sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Il permesso consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio e lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. *Alla scadenza, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo al di fuori delle quote, ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio* qualora il titolare sia iscritto a un regolare corso di studi (art. 18 ter, comma 4, d.lgs. 286). Viene revocato in caso di condotta incompatibile con le sue finalità segnalata dal Procuratore della Repubblica o dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali o comunque accertata dal Questore, o quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

L'art. 20 bis disciplina il **permesso di soggiorno per calamità** che viene rilasciato allo straniero che dovrebbe fare ritorno nel suo Stato, ma questo si trova in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza. Il permesso dura sei mesi ed è rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale

calamità. Consente di svolgere attività lavorativa ma *in base al comma 2 del citato art. 20 bis non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.*

L'art. 30 del d.lgs. 286 regola il **permesso di soggiorno per motivi familiari**, che viene rilasciato:

- a) allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto per ricongiungimento familiare, o al seguito del proprio familiare o per ricongiungimento al figlio minore - i familiari considerati per il ricongiungimento sono coniuge (non separato legalmente), figli minorenni, figli maggiorenni totalmente invalidi, genitori a carico;
- b) agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che hanno contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti;
- c) al familiare straniero regolarmente soggiornante, in possesso dei requisiti per il ricongiungimento con il cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea residenti in Italia, ovvero con straniero regolarmente soggiornante in Italia. In tal caso il permesso del familiare è convertito in permesso di soggiorno per motivi familiari. La conversione può essere richiesta entro un anno dalla data di scadenza del titolo di soggiorno originariamente posseduto dal familiare;
- d) al genitore straniero, anche naturale, di un minore italiano residente in Italia. In tal caso il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato anche a prescindere dal possesso di un valido titolo di soggiorno, a condizione che il genitore richiedente non sia stato privato della responsabilità genitoriale secondo la legge italiana.

Il permesso di soggiorno per matrimonio viene revocato se al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza, salvo che dal matrimonio sia nata prole.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro. Ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare straniero in possesso dei requisiti per il ricongiungimento ed è rinnovabile insieme con quest'ultimo.

In base al comma 5 del citato art. 30, in caso di morte del familiare in possesso dei requisiti per il ricongiungimento e in caso di separazione legale o di scioglimento del matrimonio o, per il figlio che non possa ottenere la carta di soggiorno, al compimento del diciottesimo anno di età, il permesso di soggiorno *può essere convertito in permesso per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio. Ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. 394, può essere convertito anche in permesso di soggiorno per residenza elettiva.*

L'articolo 36 del d.lgs. 286 consente allo straniero che intende ricevere cure mediche in Italia e all'eventuale accompagnatore di ottenere uno specifico **permesso di soggiorno per cure mediche** con durata pari alla durata presunta del trattamento terapeutico, e rinnovabile finché durano le necessità terapeutiche documentate. Consente lo svolgimento di attività lavorativa; la legge nulla dice in tema di convertibilità.

Gli artt. 31 e 32 del d.lgs. 286 disciplinano la **condizione dei minori**.

- a) Il figlio minore dello straniero con questo convivente e regolarmente soggiornante segue la condizione giuridica del genitore con cui convive o la più favorevole tra quelle dei genitori con cui convive. Il minore che risulta affidato ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, segue la condizione giuridica dello straniero al quale è affidato, se più favorevole. Al minore è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età ovvero un

permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'articolo 9, d.lgs. 286. L'assenza occasionale e temporanea dal territorio dello Stato non esclude il requisito della convivenza.

b) Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga al d.lgs. 286. L'autorizzazione è revocata quando cessano i motivi che ne giustificano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o la permanenza in Italia. Al familiare autorizzato è rilasciato un permesso per assistenza minore, rinnovabile, con durata corrispondente a quella stabilita dal Tribunale per i minorenni. Il permesso di soggiorno consente di svolgere attività lavorativa e in base all'art. 6, comma 1 bis, lett. a) del d.lgs. 286 *può essere convertito in permesso per motivi di lavoro*.

c) Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31, comma 1, e ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro (si prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 23, d.lgs. 286), di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Lo stesso permesso può essere rilasciato, per il periodo massimo di un anno, per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati, affidati o sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del d.lgs. 286 oppure ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi, per un periodo di almeno due anni, a un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato con rappresentanza nazionale e iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 52 del d.P.R. 394.

Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi del presente articolo è portato in detrazione dalle quote di ingresso definite annualmente.

5. Permessi per protezione internazionale

Sono disciplinati dal d.lgs. 19 novembre 2007 n. 251 (nel testo: “d.lgs. 251), attuativo della direttiva 2004/83/CE, che prevede due situazioni: lo status di *rifugiato* e quello di *protezione sussidiaria*. Il primo viene riconosciuto agli stranieri o apolidi perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica; il secondo agli stranieri che non possiedono i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornassero nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, nel Paese ove aveva la dimora abituale, rischierebbero di subire un grave danno. Per “grave danno” ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria sono considerati (art. 14, d.lgs. 251) la condanna a morte; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

L'art. 23 del d.lgs. 251 prevede la concessione di due tipologie di permesso di soggiorno:

a) **per asilo**, rilasciato ai titolari dello status di rifugiato con validità quinquennale e possibilità di rinnovo;

b) **per protezione sussidiaria** con validità quinquennale e rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che ne hanno consentito il riconoscimento. Tale permesso di soggiorno

consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è *convertibile in permesso per motivi di lavoro ai sensi dell'art. 23 citato, comma 2*.

Le domande di protezione attengono a un diritto dello straniero richiedente asilo. Vengono istruite e decise dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale insediate presso le Prefetture - uffici territoriali del Governo le cui decisioni possono essere impugnate innanzi al Giudice ordinario, secondo quanto disposto dagli artt. 35 e seguenti del d.lgs. 25.

6. Altre tipologie di permesso di soggiorno

6.1 In base all'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 286 può essere rilasciato un **permesso di soggiorno per motivi religiosi** a stranieri che hanno ricevuto ordinazione sacerdotale o equivalente, come ministri di culti registrati presso il Ministero dell'interno, previa acquisizione di un visto di ingresso per motivi religiosi in base all'allegato "A", n. 11, del decreto del Ministro degli affari esteri 11 maggio 2011. Consente di svolgere attività ecclesiastica. Quanto alla convertibilità, il parere espresso dal Consiglio di Stato n. 1048/2015 aveva statuito che il titolare di questo permesso di soggiorno *non può richiedere la conversione in motivi di lavoro*, sia subordinato che autonomo, poiché l'unica ragione per la quale egli ha ottenuto il permesso è quella di svolgere nel territorio nazionale attività strettamente collegata al proprio ministero religioso. Se il presupposto viene meno perché l'interessato intende dedicarsi ad attività (profane) di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, cade la legittimazione alla permanenza sul territorio nazionale. Secondo il parere, anche a non ritenere tassative le ipotesi di conversione di cui all'art 14 del d.P.R. 394¹ la risposta al quesito è comunque nel senso di escludere la facoltà di conversione di questo tipo di permesso in base a un'interpretazione sistematica della disposizione, che disciplina la sola conversione di determinate tipologie di titoli di soggiorno.

La convertibilità di questo titolo è stata poi sancita legislativamente dall'articolo 6, comma 1 bis, lett. g) del d.lgs. 286 inserito dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. in l. 18 dicembre 2020, n. 173.

6.2 In base all'art. 26 bis del d.lgs. 286 è consentito l'ingresso e il soggiorno per periodi superiori a tre mesi agli stranieri, al di fuori delle quote, che intendono effettuare, in nome proprio o per conto della persona giuridica che legalmente rappresentano, **investimenti in Italia**. Dura due anni, ed è rinnovabile per periodi triennali.

6.3 All'art. 27 del d.lgs. 286 è disciplinato **l'ingresso per lavoro in casi particolari**, al di fuori delle quote, a favore di:

- a) dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia;
- b) lettori universitari di scambio o di madre lingua;
- c) professori universitari destinati a svolgere in Italia un incarico accademico;

¹ Il parere aggiunge che la tassatività appare più coerente con il sistema delle quote (C.d.S. III, n. 2292/2013).

- d) traduttori e interpreti;
- e) collaboratori familiari aventi in corso all'estero, da almeno un anno, rapporti di lavoro domestico a tempo pieno con cittadini italiani o di uno degli Stati membri dell'Unione europea residenti all'estero che si trasferiscono in Italia, per la prosecuzione del rapporto stesso;
- f) persone che, autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale, svolgono periodi temporanei di addestramento presso datori di lavoro italiani;
- h) lavoratori marittimi;
- i) lavoratori dipendenti retribuiti da datori di lavoro residenti o aventi sede all'estero, i quali siano temporaneamente trasferiti presso persone fisiche o giuridiche residenti in Italia per effettuare prestazioni oggetto di appalto;
- i-bis) i lavoratori che siano stati dipendenti, per almeno dodici mesi nell'arco dei quarantotto mesi antecedenti alla richiesta, di imprese aventi sede in Italia, ovvero di società da queste partecipate, operanti in Stati e territori non appartenenti all'Unione europea, ai fini del loro impiego nelle sedi delle suddette imprese o società presenti nel territorio italiano;
- l) lavoratori occupati presso circhi o spettacoli viaggianti all'estero;
- m) personale artistico e tecnico per spettacoli lirici, teatrali, concertistici o di balletto - *questo permesso può essere convertito in permesso per motivi di lavoro*;
- n) ballerini, artisti e musicisti da impiegare presso locali di intrattenimento - *questo permesso può essere convertito in permesso per motivi di lavoro*;
- o) artisti da impiegare da enti musicali teatrali o cinematografici o da imprese radiofoniche o televisive, pubbliche o private, o da enti pubblici, nell'ambito di manifestazioni culturali o folcloristiche- *questo permesso può essere convertito in permesso per motivi di lavoro*;
- p) stranieri destinati a svolgere qualsiasi tipo di attività sportiva professionistica presso società sportive italiane ai sensi della legge 23 marzo 1981, n. 91- *questo permesso può essere convertito in permesso per motivi di lavoro*;
- q) giornalisti corrispondenti ufficialmente accreditati in Italia e dipendenti regolarmente retribuiti da organi di stampa quotidiani o periodici, ovvero da emittenti radiofoniche o televisive straniere;
- q-bis) nomadi digitali e lavoratori da remoto, non appartenenti all'Unione europea;
- r) persone che, secondo le norme di accordi internazionali in vigore per l'Italia, svolgono in Italia attività di ricerca o un lavoro occasionale nell'ambito di programmi di scambi di giovani o di mobilità di giovani o sono persone collocate "alla pari";
- r-bis) infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private.

6.4 L'art. 27 bis del d.lgs. 286 consente l'ingresso e il soggiorno di stranieri **per volontariato**, nei limiti del contingente determinato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'interno e degli affari esteri e della cooperazione internazionale, da emanare entro il 30 giugno di ogni anno. Il permesso di soggiorno reca la dicitura «volontario» e dura, di norma, non oltre un anno salvi casi eccezionali. In nessun caso il permesso, *che non è rinnovabile ne' convertibile in altra tipologia di permesso di soggiorno*, può avere durata superiore a diciotto mesi. Il periodo di durata di questo permesso di soggiorno non è computabile ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

6.5 L'art. 27 ter del d.lgs. 286 consente l'ingresso di stranieri non comunitari **per ricerca**, al di fuori delle quote, che sono in possesso di un titolo di dottorato o di un titolo di studio superiore che, nel Paese dove è stato conseguito, dia accesso a programmi di dottorato. Il cittadino straniero viene selezionato da un istituto di ricerca iscritto nell'apposito elenco tenuto dal Ministero dell'Università e della ricerca; essi devono stipulare una convenzione di accoglienza con cui il primo si impegna a realizzare l'attività di ricerca e l'istituto si impegna ad accoglierlo. Il permesso di soggiorno per ricerca reca la dicitura "ricercatore" e consente lo svolgimento dell'attività indicata nella convenzione di accoglienza nelle forme di lavoro subordinato, di lavoro autonomo o borsa di addestramento alla ricerca. In caso di proroga del programma di ricerca, il permesso viene rinnovato per una durata pari alla proroga, previa presentazione del rinnovo della convenzione di accoglienza.

E' consentito il ricongiungimento dei familiari di cui all'articolo 29, comma 1, lettere a) e b) d.lgs. 286 del ricercatore indipendentemente dalla durata del suo permesso; ai familiari è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari con durata pari a quello del ricercatore.

Una volta completata l'attività di ricerca, alla scadenza del permesso lo straniero può dichiarare la propria immediata disponibilità a svolgere attività lavorativa e a partecipare alle misure di politica attiva del lavoro presso i servizi per l'impiego, e richiedere un permesso di soggiorno con durata compresa tra 9 e 12 mesi per cercare un'occupazione o avviare un'impresa coerente con l'attività di ricerca completata. In tal caso il permesso di soggiorno dei familiari viene rinnovato per la stessa durata. *Può essere richiesta la conversione in permesso di soggiorno per lavoro.*

6.6 L'art. 27 quater del d.lgs. 286 consente l'ingresso ed il soggiorno, per periodi superiori a tre mesi e al di fuori delle quote, a **lavoratori stranieri altamente qualificati** che intendono svolgere prestazioni lavorative retribuite per conto o sotto la direzione o il coordinamento di terzi. In deroga all'articolo 22, comma 2, d.lgs. 286 il datore di lavoro non è tenuto a verificare la disponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale. Al lavoratore straniero è rilasciato dal Questore un permesso di soggiorno recante la dicitura 'Carta blu UE'. Il titolare di Carta blu, nei primi dodici mesi di occupazione sul territorio nazionale, può esercitare solo le attività lavorative per le quali la stessa è stata rilasciata; può però esercitare, in parallelo, un'attività di lavoro autonomo. Durante il periodo di disoccupazione è autorizzato a cercare e assumere un impiego.

I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini, ad eccezione dell'accesso al mercato del lavoro nei primi dodici mesi. Il ricongiungimento familiare è consentito, indipendentemente dalla durata del permesso di soggiorno, ai sensi e alle condizioni previste dall'articolo 29 del d.lgs. 286. Ai familiari è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di famiglia di durata pari a quello del titolare di Carta blu.

Questo permesso di soggiorno può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio.

6.7 In base all'art. 27 quinquies è consentito, al di fuori delle quote, l'ingresso e il soggiorno in Italia **per svolgere prestazioni di lavoro subordinato nell'ambito di trasferimenti intra-societari, in qualità di dirigenti; lavoratori specializzati o lavoratori in formazione.**

La durata massima del trasferimento intra-societario è di tre anni per i dirigenti e i lavoratori specializzati e di un anno per i lavoratori in formazione. Tra la fine della durata massima del trasferimento intra-societario e la presentazione di un'altra domanda di ingresso nel territorio nazionale per trasferimento intra-societario per lo stesso straniero devono intercorrere almeno tre mesi.

6.8 L'art. 11, comma 1, lett. c-quater del d.P.R. 394 prevede il **permesso di soggiorno per residenza elettiva** per il cittadino straniero titolare di una pensione percepita in Italia. Il richiedente sceglie di eleggere la propria residenza in Italia, dimostrando di avere un immobile (di proprietà o in locazione) da utilizzare come domicilio principale. Consente di avere accesso ai servizi sanitari pubblici ed è *convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.*

6.9 Gli artt. 39 e 39 bis del d.lgs. 286 prevede l'ingresso e il soggiorno **per motivi di studio** di cittadini stranieri maggiorenni, ammessi a frequentare corsi di studio negli istituti di istruzione secondaria superiore, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore, percorsi di istruzione tecnica superiore e corsi di formazione superiore. Il permesso può inoltre essere rilasciato agli stranieri ammessi a frequentare:

- 1) corsi di formazione professionale e tirocini extracurricolari nell'ambito del contingente triennale stabilito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- 2) tirocini curriculari nell'ambito di percorsi di istruzione tecnica superiore e formazione superiore promossi da istituzioni di formazione superiore, istituti di istruzione tecnica superiore, istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale; periodi di pratica professionale e tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche e tirocini transnazionali realizzati nell'ambito di programmi comunitari per l'istruzione e la formazione superiore.

Il permesso può inoltre essere rilasciato a:

- a) minori di età non inferiore a quindici anni in presenza di adeguate forme di tutela;
- b) minori di età non inferiore a quattordici anni che partecipano a programmi di scambio o di iniziative culturali approvati dai Ministeri competenti.

In base all'art. 6, comma 1, del d.lgs. 286 il permesso rilasciato per motivi di studio e formazione *può essere convertito, al di fuori delle quote, comunque prima della sua scadenza, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.*

6.10 In base all'art. 42 bis del d.lgs. 286, qualora lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile nei casi di cui all'articolo 3 della legge 2 gennaio 1958, n. 13, il Ministro dell'interno, su proposta del Prefetto competente, autorizza il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno (salvo ricorrano motivi di tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza dello Stato) **per atti di particolare valore civile** con durata di due anni, rinnovabile, che consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa e *può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.*

7. La conversione dei permessi di soggiorno.

7.1 Introduzione

Come dicevo in apertura, ad ogni situazione che legittima secondo l'ordinamento la permanenza dello straniero non comunitario sul territorio nazionale corrisponde un determinato tipo di permesso di soggiorno. Accade però normalmente che il soggiornante da una situazione fattuale passi ad un'altra, ad esempio (e tipicamente) lo straniero entrato per un lavoro stagionale riceve un'offerta di lavoro stabile. Si pone allora la tematica della conversione del permesso di soggiorno da una tipologia ad un'altra.

Le problematiche in proposito mi sembrano fondamentalmente due: da un lato l'interrogativo se esiste un principio generale di convertibilità di qualunque permesso di soggiorno; dall'altro la conversione del permesso di soggiorno già scaduto.

7.2 E' ammessa la conversione al di fuori dei casi specificamente previsti dalla legge?

Occorre chiedersi se al di là delle ipotesi espressamente indicate dalla legge, esista nel nostro ordinamento un principio generale di convertibilità dei permessi di soggiorno. L'orientamento favorevole² si basa sulla constatazione che laddove il legislatore ha inteso escludere la possibilità della conversione di una determinata tipologia di permesso, lo ha espressamente previsto; inoltre l'art. 5, comma 5, d.lgs. 286 fa obbligo all'Amministrazione di valutare, ai fini del rilascio del titolo di soggiorno, anche elementi sopravvenuti rispetto al momento di presentazione dell'istanza e per di più, in base al comma 9 dello stesso articolo, può anche rilasciare un altro tipo di permesso rispetto a quello richiesto dall'interessato se nella fattispecie non sussistono i requisiti per il secondo ma sussistono invece per il primo. Ciò che rileva ai fini del soggiorno dello straniero extracomunitario in Italia è quindi la presenza di una delle situazioni legittimanti assunte a tal fine dalla legge e pertanto, laddove quest'ultima tace deve ritenersi che il titolo di soggiorno sia generalmente convertibile.

In senso contrario può rilevarsi che lo stesso legislatore ha inserito nel corpo dell'articolo 6 del d.lgs. 286 il comma 1-bis che elenca i permessi convertibili, mostrando così di assumere un principio di tassatività in proposito. L'articolo è stato poi novellato dall'art. 7, comma 1, lett. a) del d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (cd. "Cutro") convertito con modificazioni dalla Legge 5 maggio 2023, n. 50 che ha abolito l'indicazione della convertibilità per alcune tipologie ivi citate. Altre disposizioni, segnatamente quelle relative ai diversi permessi di soggiorno per motivi umanitari, specificano se gli stessi siano o meno convertibili. Un'interpretazione sistematica può quindi condurre all'affermazione di un generale principio di regolazione legislativa della convertibilità dei permessi di soggiorno.

La problematica resta aperta e credo postuli una soluzione normativa.

7.3 La continuità nei permessi. E' ammissibile la conversione di un permesso già scaduto?

Sul punto la giurisprudenza si mostra divisa.

² M. Sturiale, "I permessi di soggiorno" in F. A. Genovese-U.L. Scotti (a cura di), Manuale dell'immigrazione, Napoli 2024, 550.

Un orientamento maggioritario ritiene che la scadenza del permesso da convertire non sia elemento ostativo ai fini della conversione.

In relazione ad una richiesta di conversione del permesso stagionale scaduto le sentenze del TAR Lombardia-Milano IV, n. 1934/2023 e TAR Emilia-Romagna Parma I, n. 301/2024 aderiscono a questo orientamento sulla base anzitutto di un elemento letterale, ovvero la mancata previsione di un termine entro il quale deve essere chiesta la conversione del titolo di soggiorno. L'esistenza di un termine perentorio non può essere desunto in via interpretativa, in assenza di una previsione legislativa. Con argomento sostanziale poi queste pronunce considerano che il legislatore ha inteso, nella regolamentazione della materia, adottare soluzioni pragmatiche salvaguardando gli interessi dello straniero a soggiornare nel territorio nazionale e l'interesse pubblico a garantire l'ordine nel fenomeno migratorio. Espressione di questa logica è la previsione di cui all'articolo 5, comma 5, d.lgs. 286 secondo quale l'Amministrazione, nel valutare l'istanza di rilascio del permesso di soggiorno, deve prendere in considerazione anche gli elementi sopraggiunti dopo la presentazione dell'istanza stessa. Secondo T.A.R Calabria- Reggio Calabria I, n. 818/2023, non essendo previsto dalla legge che ai fini della conversione del permesso di soggiorno occorra la presentazione di un titolo in corso di validità, l'interessato deve dimostrare soltanto di avere i requisiti per il rilascio del permesso richiesto. Il termine di 60 giorni di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. 286, secondo cui il rinnovo del permesso di soggiorno va chiesto almeno sessanta giorni prima della scadenza, ha infatti natura non perentoria ma sollecitatoria perché non contempla alcuna sanzione in caso di mancato rispetto.

La sentenza di C.d.S. III n. 7525/2021 condivide l'orientamento. Sebbene, a rigore, la conversione di un titolo richieda, in senso logico e giuridico, la validità in corso dello stesso titolo da convertire tuttavia ragioni sistematiche fanno propendere per la possibilità di attribuire eccezionalmente efficacia "sanante" agli elementi di fatto preesistenti e a quelli sopravvenuti al verificarsi del termine decadenziale. L'art. 5, comma 5, del d.lgs. 286 attribuisce rilevanza ad elementi di fatto, anche non preesistenti e non rappresentati nell'istanza di rinnovo o rilascio del permesso, purché introdotti nel procedimento prima della sua conclusione, da cui sia possibile trarre un giudizio prognostico favorevole all'accoglimento dell'istanza mostrando così il favore legislativo per la concreta e attuale volontà dello straniero di integrarsi nella società italiana mediante lo svolgimento di attività lavorativa. Viene valorizzato quindi l'elemento sostanziale riguardante l'effettiva sussistenza dei presupposti fattuali che legittimano il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato quale un contratto di lavoro che assicuri mezzi di sostentamento adeguati; l'inequivoca volontà di integrazione dello straniero nel territorio nazionale e (elemento oggi non più necessario) l'esito favorevole del procedimento per l'attribuzione della quota di conversione del titolo (conf. C.d.S. III, n. 5604/2023).

Altro orientamento sostiene invece che ai fini della conversione è necessaria la perdurante validità del titolo da convertire; diversamente opinando si finirebbe col favorire lo straniero irregolarmente soggiornante sul territorio nazionale. A questo proposito si può segnalare la pronuncia del T.A.R Calabria-Catanzaro II, n. 2284/2021, in una fattispecie relativa alla conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari (tipologia di permesso esistente all'epoca dei fatti e di cui era ammessa la conversione) in permesso per motivi di lavoro, la quale afferma che la conversione del permesso originariamente rilasciato trova la sua *ratio* nella necessità di consentire a colui che si trovi sul territorio nazionale in attesa di verificare l'esistenza del diritto allo status di rifugiato politico, di potersi mantenere. La possibilità di ottenere il permesso per motivi di lavoro è quindi strettamente legata alla permanente validità del titolo da convertire e laddove questo venga meno, la disponibilità di un contratto di lavoro che astrattamente legittimerebbe il rinnovo di un permesso a tal fine non è

rilevante. Diversamente opinando, la conversione potrebbe costituire un escamotage per ottenere un permesso di soggiorno per lavoro subordinato senza rispettare le quote. Oggi non è più ammessa la conversione dei permessi per protezione speciale (“eredi” del permesso per motivi umanitari) e il problema posto nella sentenza è stato quindi superato in via legislativa, ma i principi ivi affermati possono essere ritenuti ancora attuali.

Secondo TAR Campania-Napoli VI, n. 5972/2023 non può essere oggetto di conversione un permesso di soggiorno ormai revocato.

In relazione al primo orientamento resta l’obiezione secondo la quale non può essere convertito un titolo scaduto e pertanto non più esistente. Se la permanenza nel territorio nazionale deriva dall’attribuzione di tale facoltà da parte di un provvedimento ampliativo, appunto il permesso di soggiorno con scadenza limitata nel tempo, ebbene una volta scaduto il titolo lo straniero rimane privo di legittimazione a permanere in Italia e non c’è più nulla da convertire. L’opinione diversa della giurisprudenza si basa sulla estensione della cognizione giudiziale dall’atto al rapporto, tale per cui la visuale del giudice non può essere limitata alla sola legittimità del provvedimento impugnato ma deve estendersi a verificare l’esistenza delle condizioni per la permanenza attuale dello straniero sul territorio nazionale. Questo postula un’estensione del principio posto dal già citato articolo 5, comma 5, d.lgs. 286 secondo quale l’Amministrazione deve tenere in considerazione, nel valutare l’istanza di rilascio del permesso di soggiorno, tutti gli elementi sopraggiunti successivamente alla sua presentazione. Anche laddove il titolo di soggiorno sia scaduto, occorre allora verificare la presenza attuale delle condizioni che legittimano il rilascio del permesso e tale operazione dovrebbe effettuare il giudice amministrativo. Nel caso della conversione del permesso di lavoro stagionale in permesso per lavoro subordinato la normativa attuale, peraltro, non pone più il limite delle quote di ingresso.

Mi sembra che in questa nuova visuale giurisdizionale il compito del giudice amministrativo si allontani da quello tradizionale consistente nella verifica della conformità del provvedimento impugnato (diniego di conversione del permesso di soggiorno) allo schema astratto previsto dalla legge. Oggetto di valutazione diventa piuttosto la spettanza di un bene della vita (la conversione del permesso di soggiorno posseduto) in base a determinati presupposti fattuali consistenti nella presenza, all’interno della fattispecie, di una situazione in grado di legittimare il rilascio del nuovo permesso, ad esempio un’offerta di lavoro stabile in luogo del lavoro stagionale. Il processo logico quindi non parte dalla verifica della difformità di un provvedimento impugnato rispetto allo schema astratto previsto dalla legge per giungere al suo annullamento, con eventuale ordine conformativo all’amministrazione se la fattispecie lo consente. La cognizione inizia con l’accertamento dell’esistenza degli elementi fattuali in grado di legittimare il rilascio di un nuovo permesso di soggiorno, per giungere poi all’annullamento del diniego di conversione. Mi sembra che si tratti, in questo caso, di un lavoro volto più all’accertamento di fatti che all’analisi di atti il che avvicina la nostra giurisdizione, in questi casi, a quella del giudice ordinario.

Questa riflessione porta allora a chiederci se, seguendo questo orientamento, il provvedimento che emana l’amministrazione possa qualificarsi come espressione di un potere pubblicistico o non consista piuttosto in un atto meramente accertativo dell’esistenza dei presupposti fattuali per il rilascio del nuovo titolo di soggiorno richiesto dallo straniero, e correlativamente in che termini sia qualificabile posizione giuridica di quest’ultimo e se possa continuare a chiamarsi “interesse”.

Queste riflessioni possono estendersi al di là del campo specifico della conversione del permesso di soggiorno e portano a interrogarci sul ruolo del giudice amministrativo (e anche di quello ordinario) in tutta la materia che stiamo trattando.

Il diverso orientamento, che vede la posizione dello straniero strettamente legata all’emanazione del titolo di soggiorno e alla sua perdurante validità, configurandosi la sua scadenza come interruzione del rapporto di diritto pubblico con l’ordinamento italiano, non produce questi interrogativi ma, per contro, non appare in grado di fornire una risposta efficace alle esigenze pratiche del cittadino straniero che, in possesso di un titolo da convertire ormai scaduto magari per mera dimenticanza, reperisce un’offerta di lavoro che gli consentirebbe di rimanere sul territorio italiano mantenendosi con mezzi leciti.

Occorre allora forse individuare una “terza via” tra queste opzioni, ad esempio si può ritenere che se lo straniero è titolare di un interesse “puro” al momento in cui richiede il primo permesso di soggiorno, una volta entrato in Italia e ivi radicato in una posizione lavorativa acquisisca un “diritto di insistenza” al rinnovo e alla conversione del titolo. Mi rendo conto che questa, come qualunque altra soluzione, postula modificazioni legislative di sistema, in assenza delle quali potremo solo fare appello al nostro prudente apprezzamento.