

Pubblicato il 07/08/2019

N. 00732/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00511/2019 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 511 del 2019, proposto da

XXXXXXXXXXXXX, rappresentato e difeso dall'avv.to XXXXXXXXXXXX, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Brescia, XXXXXXXXXXXX;

contro

Questura di Brescia, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio "digitale" corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio "fisico" presso la sua sede in Brescia, Via S. Caterina, 6;

per l'annullamento

DEL PROVVEDIMENTO DEL QUESTORE DI BRESCIA IN DATA 15/5/2019, NOTIFICATO L'8/6/2019, DI REIEZIONE DELLA DOMANDA DI CONVERSIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO DA MINORE ETA' A LAVORO SUBORDINATO.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 31 luglio 2019 il dott. XXXXXXXX e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Evidenziato:

- che il ricorrente è entrato clandestinamente in Italia il 16/9/2017 (cfr., a comprova, certificato di frequenza del corso di lingua italiana gestito dalla Cooperativa XXXXXX nel periodo tra il 19/9 e il 16/12/2017 – allegato 3 fascicolo digitale), e ha ottenuto un permesso di soggiorno per minore età ai sensi dell'art. 19 comma 2 lett. a) del D. Lgs. 286/98;
- che è stato ospite della Comunità di accoglienza per minori stranieri non accompagnati "xxxx", gestita dalla Cooperativa xxxxx;
- che l'istanza di rinnovo/conversione del titolo in permesso per lavoro subordinato è stata respinta dalla Questura di Brescia, la quale ha sottolineato:
 - l'assenza dei presupposti di legge (l'affidamento del Tribunale dei Minori di xxxx è stato disposto a titolo provvisorio, per soddisfare un'esigenza di tutela urgente e temporanea; il soggiorno nel nostro paese non ha raggiunto il periodo minimo del triennio, accompagnato dall'esito positivo di un progetto almeno biennale di integrazione sociale gestito da un Ente abilitato);
 - la mancata integrazione delle "condizioni equivalenti" individuate nella sentenza di questo T.A.R. n. 413/2019 (ha fatto ingresso in Italia 18 mesi prima della maggiore età, a fronte del minimo triennale ex art. 31 comma 1-ter del D. Lgs. 286/98; ha mantenuto relazioni positive con la famiglia d'origine; non ha costituito un proprio nucleo familiare);
 - la mancanza del visto rilasciato dalla rappresentanza diplomatica italiana nel paese d'origine, con conseguente indebita detrazione dalle quote di ingresso per motivi di lavoro, definite annualmente con DPCM);

Considerato:

- che l'esponente sostiene di aver avviato un proficuo percorso di integrazione nel contesto sociale, grazie alla frequenza di un corso alfabetizzazione presso la Soc. Cooperativa "xxx" di xxxx da settembre a dicembre 2017, e di un ulteriore corso per l'apprendimento della lingua italiana – livello A1 – presso la Scuola "xxxxxxx" di xxxxx dal 22/1/2018 al 20/3/2018 (cfr. scheda di valutazione individuale – allegato 4 al fascicolo digitale);
- che rappresenta di aver seguito un corso per "*Operatore edile addetto alle lavorazioni di cantiere edile*" presso la Scuola "xxxxxx" di xxxxx durante l'anno formativo 2018/2019 (cfr. allegato 5 - nel report del 7/3/2019 si afferma che egli "*si è distinto per la maturità e serietà con la quale ha intrapreso il percorso scolastico. Con enorme impegno e costanza ha acquisito in pochissimo tempo un'ottima padronanza della lingua italiana tale da consentirgli di seguire tutte le lezioni con profitto. Grande manualità in laboratorio dove è riuscito senza difficoltà ad acquisire le competenze pratiche richieste che certamente gli consentiranno – se consolidate – un veloce inserimento lavorativo nel comparto edile*");
- che, infine, ha svolto attività lavorativa presso la ditta "xxxxxx" di xxxxx come manovale edile dal 4/4/2019 al 10/8/2019 (cfr. contratto di lavoro e busta paga in atti, dalla quale traspaiono emolumenti netti per 1.200 € nel mese di aprile);

Atteso:

- che l'articolo 32 del D. Lgs. 286/98, nel testo da ultimo novellato dalla L. 132/2018, prevede che:

“1. Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31, comma 1, e, fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis, ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'articolo 2 della L. 4 maggio 1983, n. 184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 23.

1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'articolo 2 della L. 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del presente testo unico, ovvero ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 52 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394.

1-ter. L'ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato”;

- che il testo dell'art. 32 prevede, ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, per i minori non accompagnati e non affidati o sottoposti a tutela, la necessità della frequenza per almeno due anni di un progetto di integrazione sociale e civile e la correlata permanenza in Italia per almeno tre anni, di cui al comma 1-bis e 1-ter; diversamente, per i minori affidati o sottoposti a tutela, richiede, ai fini della conversione, il previo parere favorevole del Comitato per i minori stranieri, ora sostituito dal parere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (cfr. T.A.R. Veneto, sez. III – 28/3/2019 n. 384);

- che, in buona sostanza, la norma sembra riferire la necessaria presenza di progetto di integrazione per almeno 2 anni ai soli *"minori non accompagnati"*, mentre la valutazione del Comitato per i minori stranieri, nel caso di minori che siano affidati ai sensi dell'articolo 2 della L. 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, appare sganciata dal necessario periodo biennale (T.A.R. Toscana, sez. II – 10/7/2019 n. 1055; si veda anche Consiglio di Stato, sez. III – 2/4/2019 n. 2184);

- che anche questo T.A.R. (cfr. sentenza Sezione 12/3/2018 n. 304) ha statuito che *<<per i minori non accompagnati "affidati" la posizione giuridica è caratterizzata dallo status acquisito in seguito all'affidamento; e sussiste, pertanto, la possibilità di ottenere la conversione del permesso di soggiorno senza aver svolto il progetto biennale di integrazione sociale e civile, requisito che rimane necessario solo per i restanti minori non accompagnati ...>>*;

Dato atto:

- che, nel caso di specie, difetta certamente il presupposto della presenza in Italia per un triennio, unita all'esito positivo di un progetto almeno biennale di integrazione sociale e civile gestito da un

Ente abilitato;

- che, infatti, il soggiorno in Italia prima della maggiore età si è protratto per meno di due anni, e il decreto di affidamento del Tribunale per i Minorenni di xxxxxx ha disposto solo una tutela provvisoria e generica, non l’inserimento formale in un progetto gestito da un Ente abilitato (cfr., per un caso analogo, sentenza Sezione 21/3/2019 n. 267);

- che l’affidamento del ricorrente al Servizio sociale del Comune di xxxxxx con decreto dell’11/10/2017 è stato disposto in via d’urgenza per regolare la situazione contingente ai sensi dell’art. 33 comma 5 della L. 184/1983, tenuto conto del divieto di respingimento alla frontiera dei minori non accompagnati previsto dall’art. 19 comma 1-bis del D. Lgs. 286/1998;

- che l’Ente locale del luogo di rintraccio è stato incaricato di individuare “*idoneo collocamento in famiglia, gruppo famiglia o gruppo appartamento*”, con verifica della possibilità di elaborare un progetto nell’interesse del minore che tenga conto delle sue aspirazioni;

- che, nel prosieguo, con decreto in data 16/1/2018 il giudice tutelare ha nominato tutore provvisorio l’avv.to xxxxxxxxxxxxxxxx, la quale ha prestato il prescritto giuramento assumendo l’ufficio il 9/3/2018 (cfr. allegato 8);

- che, dalla combinazione dei due passaggi fondamentali (collocamento in comunità per un periodo complessivo di durata congrua; individuazione formale del tutore) può dirsi integrato il requisito della conversione del titolo di soggiorno ai sensi dell’art. 32 commi 1 e 1-bis del D. Lgs. 286/1998 (affidamento a famiglia o comunità familiare o in istituto di assistenza ai sensi degli art. 2 e 4 della L. 184/1983, tramite servizi sociali, giudice tutelare o Tribunale per i Minorenni);

- che è da ultimo pervenuto – *ex post* – il parere favorevole reso ai sensi dell’art. 32 comma 1-bis del D. Lgs. 286/98;

Ritenuto:

- che, in ogni caso, sussiste un concorrente profilo favorevole all’accoglimento della pretesa avanzata dal ricorrente;

- che il punto di partenza è la pronuncia di questo T.A.R. n. 267/2019, richiamata nella successiva sentenza della sez. I – 29/4/2019 n. 413, per cui anche quando non sussistono le condizioni normativamente previste per l’automatica conversione del permesso di soggiorno, “*appare necessario valutare se nella situazione di fatto si siano realizzate condizioni equivalenti a quelle che l’ordinamento considera necessarie per il rilascio di un titolo di soggiorno ordinario, una volta cessata la condizione di inespellibilità. (...) Tali condizioni sono a) una congrua durata del soggiorno come minorenni in Italia, che, da un lato, disincentivi l’arrivo opportunistico di quasi-adulti, e dall’altro ponga le premesse di una reale integrazione sociale e civile dopo il raggiungimento della maggiore età; b) una condotta che riveli la volontà di inserirsi utilmente nel contesto sociale e di contribuire al benessere del Paese ospitante (...)*”;

- che la risoluzione del Parlamento europeo del 3/5/2018 sulla protezione dei minori migranti “*sottolinea l’importanza di elaborare un piano individuale basato sulle necessità e altre vulnerabilità specifiche a ciascun minore, tenendo conto del fatto che la qualità di vita e il benessere dei minori richiedono anche un’integrazione precoce, un sistema di sostegno comunitario*”;

e il fatto di avere l'opportunità di realizzare appieno il proprio potenziale”, mentre la comunicazione della Commissione europea del 12/4/2017 afferma che “L'integrazione precoce dei minori è fondamentale per sostenere il loro sviluppo fino all'età adulta. È un investimento sociale e un fattore essenziale che contribuisce alla coesione sociale in tutta Europa”;

- che, con decreto direttoriale del 27/2/2017, sono state adottate le *“Linee-Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età”;*

- che detta circolare sottolinea la necessità di *“valutare in concreto ogni situazione nel superiore interesse del minore”, e stabilisce che “Un periodo di permanenza nel territorio dello Stato di almeno sei mesi prima del compimento della maggiore età, unitamente all'avvio di un percorso di integrazione sociale e civile, consente un'istruttoria più appropriata ai fini del rilascio del parere, ferma restando la valutazione caso per caso nel superiore interesse del minore. Il parere può essere rilasciato anche a fronte di periodi di permanenza inferiori al semestre, ove il percorso di integrazione già svolto sia ritenuto adeguatamente apprezzabile”;*

- che un periodo di un 1 anno e mezzo risulta dunque apprezzabile, salvo il vaglio rigoroso dei risultati ottenuti;

Rilevato:

- che il Tribunale dei Minorenni ha prescritto, nel decreto 11/10/2017, la formulazione di un progetto educativo-formativo con inserimento in attività di socializzazione, di tempo libero o professionalizzanti;

- che il percorso di integrazione è stato intrapreso in maniera tempestiva e convincente, come emerso dai proficui risultati rapidamente raggiunti, consistenti nell'apprendimento della lingua italiana e di un'abilità lavorativa, e nell'espletamento di un impiego remunerato;

- che il cittadino xxxxxxxx ha manifestato una proficua volontà di inserimento sociale, in un arco temporale abbastanza significativo (quasi 18 mesi) seppur inferiore all'arco temporale fissato dal legislatore;

- che è altresì pervenuto, da ultimo, l'articolato parere reso ai sensi dell'art. 32 comma 1-bis del D. Lgs. 286/98;

- che il predetto apporto consultivo attiene fisiologicamente alla fase endo-procedimentale, ma *“la relativa attivazione fa capo all'amministrazione procedente ...”* (T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. I – 9/1/2018 n. 6; T.A.R. Lombardia Milano, sez. I – 27/5/2019 n. 1193);

- che il direttore generale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in data 3/6/2019, si è espresso a favore del proseguimento del soggiorno in Italia anche dopo il compimento della maggiore età, segnalando che *“il periodo di permanenza sul territorio nazionale e il positivo percorso di inserimento nel contesto sociale del nostro paese, consigliano, per il suo superiore interesse, che il soggiorno in Italia possa proseguire anche dopo il raggiungimento della maggiore età ... che, per quanto di competenza di questa Direzione Generale, dal materiale documentale risulta una fattiva integrazione nel contesto sociale del nostro paese”;*

- che risultano soddisfatte entrambe le condizioni enucleate nella sentenza di questo T.A.R. n.

267/2019, ossia la durata congrua della permanenza in Italia e una condotta rivelatrice della volontà di inserirsi utilmente nel contesto sociale e di contribuire al benessere del paese ospitante;

Tenuto conto:

- che il parere, seppur posteriore all'adozione dell'atto impugnato, è anteriore alla sua notificazione, e dunque può rientrare nel raggio di apprezzamento di questo T.A.R.;

- che la sez. I di questo Tribunale si è espressa in sede cautelare (cfr. ordinanze 31 luglio 2015, n. 1540, 1545, 1546; ordinanza sez. II – 11/3/2016 n. 213) in senso adesivo alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1053 dell'8/2/2011, che ammetteva la possibilità di valorizzare i fatti nuovi sopravvenuti, intervenuti anche dopo l'adozione del provvedimento, ma prima della sua notificazione (e cioè in un momento in cui lo stesso può essere ritenuto inefficace);

- che detto indirizzo ha trovato conferma anche in sentenze brevi di questo T.A.R. (cfr. sez. II – 15/7/2015 n. 973; sez. I – 27/10/2015 n. 1399);

- che è nota l'attuale posizione del Consiglio di Stato, per cui il giudizio circa la legittimità del provvedimento impugnato va condotto con riferimento al quadro fattuale e normativo esistente al momento dell'adozione dell'atto sfavorevole (T.A.R. Lombardia Milano, sez. I – 14/1/2019 n. 59, che richiama Consiglio di Stato, sez. III – 28/5/2018 n. 3157; Consiglio di Stato, sez. III – 13/12/2018 n. 7036);

- che l'indirizzo afferma che i fatti sopravvenuti favorevoli all'interessato *“sebbene non assumano rilievo ai fini dello scrutinio di legittimità dell'atto impugnato, costituiscono il presupposto in base al quale l'amministrazione può riesaminare la posizione del cittadino straniero: in pratica, le sopravvenienze favorevoli al cittadino straniero non possono essere esaminate per saltum dal TAR, ma devono essere valutate in sede di riesame da parte dell'amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 10 giugno 2016 n. 2511)”* (Consiglio di Stato, sez. III – 7/8/2018 n. 4854);

- che, proprio sulla base di quanto affermato dai giudici d'appello, la tecnica del rinvio ai fini di un riesame appare funzionale a una rivalutazione della posizione del cittadino straniero, affinché la Questura possa rideterminarsi (per una fattispecie pressoché analoga, si veda ordinanza di questa Sezione 30/1/2019 n. 31);

Ritenuto:

- che, in conclusione, la pretesa azionata è meritevole di positivo apprezzamento, con necessità che la Questura riesamini la vicenda alla luce del parere sopravvenuto e delle statuizioni di questo T.A.R.;

- che le spese di lite possono essere compensate, in quanto il parere favorevole è pervenuto in data posteriore all'adozione dell'atto impugnato;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando accoglie il ricorso in epigrafe, e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

La presente sentenza è depositata in forma telematica, e la Segreteria del Tribunale provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 31 luglio 2019