

Publicato il 06/09/2024

N. 07449/2024REG.PROV.COLL.  
N. 06133/2024 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

*ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.*

sul ricorso numero di registro generale 6133 del 2024, proposto da -  
OMISSIS- rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Cipriani, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

***contro***

il Ministero dell'Interno e la Questura di Firenze, in persona dei rispettivi  
legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege*  
dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in  
Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana,  
Sezione Seconda, n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della  
Questura di Firenze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 agosto 2024 il Cons. Ezio Fedullo e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Dato avviso alle parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### FATTO e DIRITTO

Il giudizio verte intorno alla legittimità del decreto prot. n. -OMISSIS- con il quale il Questore di Firenze ha disposto il rigetto dell'istanza di rinnovo/conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per lavoro subordinato presentata dall'odierno appellante, sulla scorta del parere negativo del Comitato per i Minori Stranieri del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali espresso con nota “-OMISSIS-Registro Ufficiale Minori n. -OMISSIS-”, acquisito ai sensi dell'art. 32, comma 1-bis, d.lvo 25 luglio 1998, n. 286, e considerato dall'Amministrazione quale “*presupposto necessario*” ai fini del rilascio del permesso di soggiorno ad altro titolo al minore autorizzato al soggiorno sul territorio nazionale fino al compimento della maggiore età ai sensi dell'art. 28, comma 1, lett. a) d.P.R. n. 394/1999: si legge nel parere citato, in particolare, che “*nei 5 mesi di permanenza in Italia dopo la minore età, ha aderito solo parzialmente e con poca costanza al progetto educativo predisposto in suo favore dall'ente locale*”, non essendosi quindi “*ritenuto di esprimersi favorevolmente rispetto al percorso di integrazione svolto durante la minore età*”, altresì evidenziando che “*il percorso di integrazione durante la minore età costituisce il presupposto necessario per il rilascio del parere ai sensi dell'art. 32, comma 1-bis, del T.U. sull'immigrazione*”.

Con il ricorso introduttivo del giudizio, il destinatario del provvedimento ne lamentava l'illegittimità in quanto l'Amministrazione, adottandolo, aveva trascurato di valorizzare gli elementi, indicativi del percorso di integrazione sociale, lavorativa e professionale svolto anche

successivamente al conseguimento della maggiore età, sopravvenuti nelle more della sua adozione.

Il T.A.R., con la sentenza appellata, ha respinto il gravame, essenzialmente richiamando la giurisprudenza secondo cui, *“per la conversione di un permesso per minore età in permesso per lavoro subordinato, è necessario aver seguito “...un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni ai sensi del comma 1-bis dell'art. 32 del d. lgs. n° 286 del 1998” (v. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, n. 329 dell’8 aprile 2019)”*, aggiungendo che *“consentire la conversione del permesso di soggiorno in difetto dei sopra descritti requisiti comporterebbe una scelta interpretativa che avrebbe l’effetto di incoraggiare l’immigrazione clandestina di minori in procinto di raggiungere la maggiore età” (così T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, n. 329/2019 cit.)”*.

Sulla sentenza suindicata si appuntano le doglianze dell’originario ricorrente, formulate con l’atto di appello in esame, intese a ribadire le argomentazioni sviluppate in primo grado ed a lamentare l’erroneo e/o insufficiente inquadramento giuridico della posizione dell’interessato operato dal T.A.R..

Ciò premesso, l’appello è meritevole di accoglimento.

Occorre premettere che l’odierno appellante ha fatto il suo ingresso in Italia come minore non accompagnato in data 18 ottobre 2021 ed è stato autorizzato, ai sensi dell’art. 28, comma 1, lett. a) d.P.R. n. 394/1999, a permanere sul territorio nazionale fino al 12 marzo 2022, data di compimento da parte sua della maggiore età.

Il medesimo, in data 3 gennaio 2022, è stato affidato ai sensi dell’art. 2 l. n. 184/1983, dal Servizio Sociale -OMISSIS- e, con decreto del Tribunale per i Minorenni di Firenze del 18 ottobre 2022, è stata disposta nei suoi confronti, ai sensi dell’art. 13, comma 2, l. 7 aprile 2017, n. 47, la prosecuzione degli interventi assistenziali in atto mediante il suo

affidamento al Servizio Sociale di Firenze, ai fini del completamento del processo di alfabetizzazione.

Ciò chiarito, come si evince dall'esposizione che precede, l'istanza di conversione del permesso di soggiorno per minore età in lavoro subordinato è stata respinta sulla scorta del parere negativo del Comitato per i Minori, che ha ritenuto che, nel corso dei cinque mesi trascorsi dall'ingresso in Italia fino al raggiungimento della maggiore età, il medesimo non avesse portato a compimento proficuamente l'intrapreso percorso di integrazione.

Ebbene, occorre evidenziare che, ai sensi dell'art. 32, comma 1, d.lvo n. 286/1998, *“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 legge 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”*.

Dispone il comma 2 che *“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 legge 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 decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto*

*1999, n. 394. Il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si applica l'articolo 20, commi 1, 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241".*

L'articolo citato considera quindi due differenti ipotesi, ovvero quella nella quale a richiedere la conversione del permesso di soggiorno sia uno straniero destinatario di un provvedimento di affido o sottoposto a tutela e quella in cui invece il permesso venga richiesto da uno straniero ammesso a progetti di integrazione sociale o civile.

Il caso di specie si identifica con la prima delle due ipotesi summenzionate, in quanto il ricorrente, giunto in Italia come minore non accompagnato, è stato affidato ai sensi dell'art. 2 l. 184/1983, a mente del quale *"il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo può essere affidato ad un'altra famiglia possibilmente con figli minori o ad una persona singola, o ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione"*.

Come chiarito da questa Sezione con la sentenza 9 settembre 2022, n. 7875, *"il summenzionato parere di cui all'art. 33 D. Lgs 286/1998 si configura come prerequisite obbligatorio ma non sempre vincolante per l'amministrazione. È d'uopo dunque effettuare un distinguo: nel caso in cui il parere abbia contenuto negativo, l'amministrazione sarà vincolata a rigettare l'istanza, mentre nel caso in cui abbia contenuto positivo, così come nel caso in cui il Comitato non si esprima, la Questura resterà libera di effettuare una valutazione discrezionale in ordine alla possibilità di concedere la conversione del permesso di soggiorno per minore età in altro permesso di soggiorno. Tale conclusione è suffragata dalla lettera della norma, che dispone che il permesso di soggiorno [...] può (e non deve) essere rilasciato [...] ai minori stranieri non accompagnati, affidati ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri"*.

Ha altresì evidenziato la Sezione che *“all’ipotesi di assenza assoluta di parere, intesa come mancata redazione ed emanazione dell’atto, deve essere equiparata quella nella quale il Comitato si sia pronunciato dando riscontro alla richiesta avanzata, ma sancendo sostanzialmente di non essere in grado, per le peculiarità della vicenda trattata, di dare una risposta positiva o negativa e demandando dunque alla Questura di provvedere alle determinazioni ritenute più opportune. Tale interpretazione, volta ad equiparare la mancata pronuncia del Comitato all’assenza assoluta di parere piuttosto che ad un parere negativo, depone peraltro a favore del superiore interesse del minore, come richiesto dalla Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo (che pone in risalto la necessità di valorizzare massimamente il percorso del minore) nonché dall’art. 24 Carta di Nizza, anch’esso posto a tutela dei diritti del minore”*. Infine, ha osservato la Sezione che *“la giurisprudenza amministrativa, in tema di immigrazione, ha talora ritenuto irrilevanti le sopravvenienze. Tale posizione trova conforto in una prospettiva del processo amministrativo inteso come giudizio meramente impugnatorio in cui al centro della valutazione del Giudice sta solo la legittimità dell’atto al momento della sua adozione. In questa prospettiva, il sindacato di legittimità dell’atto si limita alla verifica della ragionevolezza e della proporzionalità della decisione dell’amministrazione secondo quanto conosciuto dalla stessa al momento in cui aveva maturato la propria determinazione. Questa impostazione, legata alla qualificazione del giudizio amministrativo come meramente impugnatorio, non sempre risulta adeguata alla funzione assegnata al Giudice amministrativo dopo l’entrata in vigore del codice del processo amministrativo e alla luce della successiva giurisprudenza sovranazionale e interna. Ciò tanto più nelle ipotesi in cui oggetto del giudizio sono diritti fondamentali della persona umana che possono trovare tutela nel quadro di un idoneo bilanciamento con i valori essenziali della sicurezza e della sostenibilità dei flussi migratori. Da tempo la*

*giurisprudenza ha dato atto della trasformazione del processo amministrativo “da giudizio amministrativo sull'atto, teso a vagliarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati in sede di ricorso e con salvezza del riesercizio del potere amministrativo, a giudizio sul rapporto regolato dal medesimo atto, volto a scrutinare la fondatezza della pretesa sostanziale azionata” (Adunanza Plenaria, 2011, n. 3). È proprio in questi casi in cui il bene della vita da tutelare ha natura personale che oggetto della valutazione giudiziale non può essere solo il provvedimento in sé poiché essa deve necessariamente avvolgere la situazione giuridica soggettiva che fa da sfondo alla vicenda procedimentale. Se a ciò si aggiungono gli ultimi approdi sull'inesauribilità del potere amministrativo e la specifica funzione riconosciuta al giudicato amministrativo e al giudizio di ottemperanza, diventa chiaro che il giudice amministrativo non può più limitarsi ad una valutazione di tipo statico, ancorata al provvedimento impugnato ma dovrà operare una valutazione di tipo dinamico - fermi restando il potere discrezionale dell'amministrazione competente e il divieto assoluto di sindacato esteso al merito - al fine di evitare il concretizzarsi di un pregiudizio per la situazione giuridica sostanziale. È in questo quadro che si collocano del resto le ordinanze propulsive a mezzo delle quali il giudice amministrativo, in sede cautelare, ricorre chiedendo all'amministrazione competente di riesaminare la situazione giuridica del ricorrente. Nella specifica materia dell'immigrazione, il giudizio amministrativo come giudizio sulla situazione giuridica soggettiva e non solo sull'atto impugnato, impone dunque la valutazione degli elementi che si sono effettivamente concretizzati nelle more tra l'istanza presentata, il suo esame da parte dell'amministrazione e il giudizio dinanzi al Giudice, specie quando ci sono gli elementi per il riconoscimento di altro titolo di soggiorno perché esse incidono sulla situazione giuridica dell'appellante e la loro mancata valutazione può comprometterla irrimediabilmente, arrecando un*

*pregiudizio a diritti fondamentali della persona umana. L'Amministrazione, pertanto, nell'esercizio del suo potere, deve tenere in debito conto le circostanze sopravvenute che, anche se non conoscibili perché non esistenti al momento dell'adozione dell'atto, comunque hanno modificato la situazione giuridica dell'appellante e potrebbero, nel rispetto della normativa vigente e in concorrenza degli ulteriori indefettibili presupposti, condurre ad una nuova valutazione ed un differente esito procedimentale".*

Ebbene, non risulta che l'Amministrazione, con l'adozione del provvedimento impugnato, si sia conformata alle coordinate ermeneutiche ricavabili dalla giurisprudenza citata.

Essa si è infatti limitata a richiamare il citato parere del Comitato per i Minori, sebbene esso fosse circoscritto alla valutazione del compimento da parte del minore di un percorso di integrazione nel periodo (di appena cinque mesi) intercorrente tra il suo ingresso in Italia ed il compimento della maggiore età, senza alcuna considerazione dell'intero processo di integrazione sociale e lavorativa svolta dall'interessato, anche successivamente al compimento della maggiore età e fino all'adozione del provvedimento conclusivo, pretermettendo la valutazione delle circostanze sopravvenute che il citato orientamento giurisprudenziale impone invece di considerare.

Milita nella suesposta direzione interpretativa il disposto dell'art. 14-bis, comma 2, lett. c) d.P.R. n. 394/1999, ai sensi del quale *"la richiesta del parere...è corredata da... documentazione attestante il percorso di integrazione sociale svolto dall'interessato durante la minore età e quello eventualmente da realizzare successivamente"*, a dimostrazione della rilevanza riconosciuta dall'ordinamento all'intero percorso di integrazione compiuto dallo straniero, prescindendo da artificiose segmentazioni connesse al compimento della maggiore età.

Nella specie, al fine di assicurare la completezza istruttoria ed esaustività motivazionale del provvedimento conclusivo, sarebbe stato quindi onere della Questura esaminare le circostanze addotte e rilevanti ai fini della valutazione del compiuto percorso di integrazione, ovvero, principalmente: l'attestato del 29 marzo 2022 di conoscenza della lingua italiana di livello A1; l'attestato del 12 giugno 2023 di conoscenza della lingua italiana di livello A2; il contratto di lavoro del 21 marzo 2022; il contratto di lavoro del 13 ottobre 2022 come operaio agricolo forestale di Area 3 livello E; il contratto di apprendistato professionalizzante del 21 febbraio 2023 come operaio pulimentatore di livello 5 alle dipendenze della -OMISSIS- successivamente trasformato in contratto a tempo indeterminato a far data dal 21 marzo 2023.

L'appello deve quindi essere accolto e conseguentemente annullato, in riforma della sentenza appellata, il provvedimento impugnato in primo grado.

Sussistono infine giuste ragioni per disporre la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, accoglie l'appello n. 6133/2024 e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed annulla il provvedimento con esso impugnato, salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 agosto 2024 con l'intervento dei magistrati:

Stefania Santoleri, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Ezio Fedullo**

**IL PRESIDENTE**  
**Stefania Santoleri**

**IL SEGRETARIO**