

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1060 del 2010, proposto dal sig.*****, rappresentato e difeso dall'avv. Daniela Consoli e con domicilio eletto presso lo studio della stessa, in Firenze, via Leonardo da Vinci n. 4/A

contro

Ministero dell'Interno e Questura di Firenze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze e domiciliati presso gli Uffici di questa, in Firenze, via degli Arazzieri n. 4

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del decreto del Questore di Firenze prot. n. 1077 del 12 maggio 2010, notificato al ricorrente il 27 maggio 2010, contenente rigetto dell'istanza presentata dal sig. ***** volta ad ottenere, al compimento della maggiore età, il rinnovo/conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per lavoro subordinato/attesa occupazione;

- di tutti gli atti presupposti conseguenti e/o comunque connessi, in particolare, laddove ritenuto, del pregresso titolo di soggiorno per minore età.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura di Firenze;

Viste l'ordinanza n. 593/2010 del 7 luglio 2010, con cui è stata respinta l'istanza cautelare, nonché l'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 4393/2010 del 29 settembre 2010, recante reiezione dell'appello proposto contro la precedente;

Viste la relazione della Questura di Firenze e la documentazione ad essa allegata;

Viste la memoria finale e la documentazione depositate dal ricorrente;

Vista la memoria difensiva dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato;

Visto il decreto n. 32/2010 del 23 giugno 2010, recante ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto il d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, contenente il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del 1° giugno 2011 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi i difensori presenti delle parti costituite, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno ricorrente, sig. ***** , espone di avere fatto ingresso in Italia nel luglio 2009, ancora minorenne - essendo nato in Bangladesh il 12 gennaio 1992 - e di essere stato sottoposto a tutela con decreto del 21 agosto 2009.

1.1. L'esponente veniva altresì inserito, tramite i Servizi Sociali, nel Centro Mercede - Comunità "Don Zeno" di Firenze e frequentava con profitto il corso di alfabetizzazione presso la O.N.L.U.S. "Progetto Arcobaleno".

1.2. In esito alle descritte procedure, adottate a tutela del minore, a quest'ultimo veniva rilasciato in data 8 gennaio 2010 permesso di soggiorno "per minore età".

1.3. Il 2 febbraio 2010 lo straniero, ormai maggiorenne, presentava alla Questura di Firenze istanza di rinnovo/conversione del permesso di soggiorno, ma in pari data riceveva dalla citata Questura la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ex art. 10-bis della l. n. 241/1990, basata sull'assenza, in capo al richiedente, dei requisiti previsti dall'art. 32, commi 1-bis e 1-ter, del d.lgs. n. 286/1998.

1.4. Lo straniero presentava a mezzo del proprio legale le sue osservazioni, ma, nonostante ciò, con decreto prot. n. 1077 del 12 maggio 2010 il Questore di Firenze respingeva la sua istanza di rinnovo o conversione del titolo di soggiorno da permesso per minore età a permesso per lavoro subordinato o attesa occupazione. Il diniego risulta motivato in base all'asserita carenza, in capo al richiedente, dei requisiti prescritti dall'art. 32 del d.lgs. n. 286/1998, trovandosi lo straniero in Italia da meno di tre anni e non avendo seguito un progetto di integrazione da almeno un biennio.

2. Avverso l'ora visto diniego di rilascio del permesso di soggiorno è insorto il sig. ***** , impugnandolo con il ricorso indicato in epigrafe e chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione.

2.1. A supporto del gravame, ha dedotto i seguenti motivi:

- violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990, erroneità e travisamento dei presupposti di fatto, perché sarebbero erranee le affermazioni, contenute nel decreto gravato, che lo straniero è stato rintracciato dalla Polizia sul territorio italiano, essendosi egli invece presentato spontaneamente in Questura per regolarizzare la propria posizione;

- violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 19 del d.lgs. n. 286/1998 e 28 del d.P.R. n. 394/1999 (come modificato dal d.P.R. n. 334/2004), poiché il rilascio del permesso di soggiorno per minore età al ricorrente avrebbe dovuto precedere, e non seguire, l'espletamento delle procedure adottate a tutela del medesimo; in ogni caso, ove si muova dal presupposto secondo cui l'attuale determinazione negativa della Questura è consequenziale alla motivazione da essa apposta al primo permesso di soggiorno (minore età), tale motivazione sarebbe erronea, non appartenendo il ricorrente, nel frattempo sottoposto a tutela, alle ipotesi residuali (minori non accompagnati) per le quali detta tipologia di permesso può essere rilasciata;

- violazione degli artt. 10 e 117, comma 1, Cost., in relazione alla violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo (ratificata e resa esecutiva in Italia con l. n. 176/1991) e dell'art. 28, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998, per non aver la P.A. considerato l'interesse del minore come preminente rispetto agli altri interessi coinvolti nel procedimento volto al rilascio del titolo;

- violazione e falsa interpretazione dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998, in quanto la Questura avrebbe erroneamente ritenuto che l'art. 32, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286 cit., si applichi anche al ricorrente, pur non rientrando questi (nel frattempo sottoposto a tutela) nella categoria dei "minori non accompagnati", cui si riferirebbe in via esclusiva il predetto comma 1-bis:

- violazione dell'art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998, in quanto la condizione del sig. ***** - minore sottoposto a tutela ed inserito, con provvedimento del Servizio Sociale, in una "casa famiglia" ai fini dell'avviamento al lavoro - avrebbe dovuto essere valutata dalla P.A. considerando l'equivalenza del vincolo della tutela a quello familiare e traendone le relative conseguenze, anche alla stregua dell'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui i minori sottoposti a tutela (o affidati) non rientrano nella categoria dei minori non accompagnati e, quindi, sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 32, commi 1-bis e 1-ter, del d.lgs. n. 286/1998;

- violazione dell'art. 11 delle preleggi, in riferimento all'applicabilità dell'art. 32, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998, in quanto l'applicazione al ricorrente dell'art. 32 del d.lgs. n. 286/1998, nel testo derivante dalle modifiche apportate dalla l. n. 94/2009, violerebbe il principio di irretroattività della legge ed in ogni caso imporrebbe un adempimento impossibile, poiché i soggetti che raggiungono la maggiore età entro i due anni dall'entrata in vigore della l. n. 94/2009 (com'è per il ricorrente) non possono partecipare ad un progetto di integrazione sociale e civile della durata minima di due anni prima del compimento della maggiore età;

- violazione e/o falsa applicazione dell'art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998, poiché la norma de qua imporrebbe solo che i minori siano

ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni, ma ciò non significherebbe per nulla che tale periodo biennale debba essersi esaurito prima del compimento della maggiore età.

2.2. Il ricorrente ha sollevato, altresì, questione di legittimità costituzionale:

- per contrasto dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998, con gli artt. 2, 3, 30, secondo comma, e 31, secondo comma, Cost., per il differente trattamento giuridico che sarebbe previsto tra minori stranieri inseriti nelle proprie famiglie di origine o affidati ex art. 4 della l. n. 184/1983, da un lato, e minori affidati ex art. 2 della l. n. 184/1983 o sottoposti a tutela, dall'altro, riconoscendosi solo ai primi incondizionatamente il diritto alla permanenza nel territorio italiano al raggiungimento della maggiore età, mentre per i secondi sarebbero ingiustificatamente dettati requisiti aggiuntivi e gravosi;

- per contrasto dell'art. 32 del d.lgs. n. 286/1998 con gli artt. 10 e 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 3, 4, 5 e 10, comma 3, della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, perché l'art. 32 cit. violerebbe i principi affermati dalla suindicata Convenzione, pretendendo di interrompere la regolarità del soggiorno alla maggiore età, così privando, di fatto, il minore del diritto di scegliere il luogo dove condurre la propria esistenza, secondo il suo preminente interesse e quindi, se del caso, di abbandonare il proprio Paese d'origine, a meno che vi ostino motivi di sicurezza interna o ordine pubblico (del tutto estranei alla fattispecie in esame).

2.3. Con decreto della competente Commissione n. 32/2010 del 23 giugno 2010 il ricorrente è stato ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

2.4. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e la Questura di Firenze, con atto di mera costituzione formale.

2.5. Nella Camera di consiglio del 6 luglio 2010 il Collegio ha ritenuto insussistente il *fumus boni juris*, innanzitutto, per il contrasto della soluzione interpretativa proposta dal ricorrente con la *ratio* del "pacchetto sicurezza" (l. n. 94/2009) e per la sua incapacità di spiegare l'inciso "fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis", contenuto nell'art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998; inoltre, per essersi trovato il ricorrente, al momento dell'entrata in vigore della disciplina di cui alla l. n. 94 cit., nella posizione del minore straniero non accompagnato, per il quale già la previgente disciplina aveva stabilito la sottoposizione al progetto biennale di integrazione sociale. Per conseguenza, con ordinanza n. 593/2010 ha respinto l'istanza cautelare. L'ordinanza è stata confermata dal Consiglio di Stato, il quale, con ordinanza della Sezione VI, n. 4393/2010 del 29 settembre 2010, ha respinto l'appello contro di essa proposto.

2.6. In data 12 luglio 2010 la Questura di Firenze ha depositato una relazione sui fatti di causa, con documentazione allegata.

2.7. In vista dell'udienza di merito, il ricorrente ha depositato una memoria difensiva, allegandovi documentazione avente ad oggetto l'apertura della pratica di tutela a suo favore, ed ha insistito per

l'accoglimento del ricorso. Anche la difesa erariale ha depositato una memoria, insistendo per la sua reiezione.

2.8. All'udienza pubblica del 3 maggio 2011, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso non può trovare accoglimento.

3.1. La problematica giuridica sottesa alla presente controversia concerne l'applicabilità o meno al caso in esame del nuovo testo dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998, come scaturente dalle modifiche introdotte dalla l. n. 94/2009. Occorre, perciò, riportare in sintesi la disposizione de qua nel testo *ratione temporis* applicabile alla fattispecie per cui è causa, dunque senza considerare le modifiche apportate al comma 1-bis dal d.l. n. 89/2011.

3.2. L'art. 32, comma 1, cit. dispone che al compimento della maggiore età, allo straniero cui sono state applicate le disposizioni del precedente art. 31, commi 1 e 2 (contenenti la disciplina del titolo di soggiorno del minore sotto e sopra i quattordici anni di età) ed ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'art. 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. Per i minori affidati ex art. 2 cit., tuttavia, la disposizione in esame aggiunge l'inciso "fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis", così subordinando il rilascio del permesso di soggiorno all'osservanza della disciplina dettata dal suddetto comma 1-bis. Quest'ultimo, dal canto suo - con una formulazione certo non felice - prevede che il permesso di soggiorno di cui al comma 1 potrà essere rilasciato, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui al successivo art. 33, "ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela", ammessi per un tempo non inferiore a due anni ad un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un Ente pubblico o da un Ente privato che abbia le caratteristiche indicate dalla norma stessa e sempreché, in base al successivo comma 1-ter, il minore sia presente nel territorio nazionale da almeno tre anni. Ad avviso del Collegio, al di là dell'incerta formulazione del comma 1-bis (che, per essere più agevolmente comprensibile, avrebbe dovuto riferirsi ai minori stranieri non accompagnati, ai minori affidati ai sensi dell'art. 2 cit. ed ai minori sottoposti a tutela), non può esservi dubbio che con essa il Legislatore abbia inteso stabilire che i minori stranieri affidati (di diritto o in via di mero fatto) o sottoposti a tutela - al pari, ed è qui la novità, di quelli non accompagnati - per ottenere, al compimento della maggiore età, il permesso di soggiorno devono essere stati presenti sul territorio nazionale da almeno tre anni e devono essersi sottoposti al progetto di integrazione sociale e civile previsto dal medesimo comma 1-bis: nel testo previgente, invece, i commi 1-bis ed 1-ter riservavano il progetto di integrazione e la permanenza in Italia almeno triennale esclusivamente ai minori non accompagnati.

3.3. A favore della soluzione ermeneutica ora indicata - che coincide in linea di principio con quella prescelta dalla Questura, in disparte l'applicabilità in concreto dell'art. 32 cit. alla fattispecie per cui è causa - militano i seguenti argomenti:

a) il criterio letterale, individuabile nel richiamo che il comma 1 dell'art. 32 cit. fa al comma 1-bis, quando si riferisce al permesso di soggiorno rilasciabile ai minori affidati ai sensi dell'art. 2 della l. n. 184/1983, da intendere necessariamente come una vera e propria clausola di riserva;

b) il criterio logico, per cui le soluzioni ermeneutiche diverse non riescono a dare una spiegazione soddisfacente del significato della suindicata clausola di riserva contenuta nel comma 1 dell'art. 32 del d.lgs. n. 286 cit.. Sotto questo aspetto, è del tutto insoddisfacente anche la soluzione prospettata dal ricorrente, il quale - va notato - incorre nell'equivoco di ritenere che nel comma 1 dell'art. 32 sia menzionato l'art. 4 della l. n. 184/1983, mentre il comma 1-bis si riferirebbe all'art. 2 della l. n. 184 cit.: al contrario, ambedue i commi in esame si riferiscono all'art. 2 della l. n. 184/1983, sicché sono inattendibili le distinzioni di disciplina che, su tale erroneo fondamento, il ricorrente pretende di individuare (dolendosi delle relative differenziazioni);

c) la *ratio legis* (da non confondere, come si dirà oltre, con l'interpretazione "storica"), che nel caso di specie si deve rinvenire nell'intento del Legislatore di inasprire, con il cd. pacchetto sicurezza, la disciplina del permesso di soggiorno conseguibile dagli stranieri al compimento della maggiore età, precludendo il più favorevole trattamento che la previgente disciplina riservava ai minori sottoposti a tutela od affidati ed eliminando la figura dell'affidamento di fatto: quest'ultimo, perché ritenuto - a torto o a ragione - strumento di elusione del più severo regime che, come già visto, la previgente disciplina riservava ai soli minori non accompagnati. Donde, da un lato, la soppressione dell'inciso "comunque affidati", contenuto nel preesistente comma 1 dell'art. 32 cit., dall'altro, per scongiurare ogni equivoco, l'assoggettamento sia dei minori non accompagnati, sia di quelli affidati, sia, infine, di quelli sottoposti a tutela, al più rigoroso regime del progetto biennale di integrazione.

3.4. Per quanto riguarda il profilo da ultimo considerato della *ratio legis* rinvenibile nelle modifiche apportate dalla l. n. 94/2009 all'art. 32 del d.lgs. n. 286 cit., le contrarie argomentazioni contenute nella memoria conclusiva del ricorrente non possono essere condivise. Come indicato dalla migliore dottrina e dalla giurisprudenza, infatti, il criterio interpretativo volto ad individuare l'intenzione del Legislatore, il cui utilizzo è ammesso in via sussidiaria a fronte di norme di dubbio contenuto (Cass. civ., Sez. I, 7 aprile 1983, n. 2454) - quali debbono ritenersi i commi 1 e 1-bis dell'art. 32 del d.lgs. n. 286/1998, nel testo applicabile alla fattispecie - non ha nulla a che spartire con l'interpretazione cd. storica: infatti, l'intenzione del Legislatore non va individuata soggettivamente, con riferimento temporale al momento di entrata in vigore della norma, tanto che le stesse discussioni parlamentari ed i lavori preparatori non hanno valore vincolante (Cass. civ., Sez. III, 6 agosto 1984, n. 4631), ma oggettivamente, con riguardo alla volontà dell'ordinamento, desumibile dalla *ratio legis*, e cioè dal fondamento, dallo scopo e dalla funzione obiettiva della norma. Sotto questo punto di vista, perciò - osserva un'illustre dottrina - l'interprete deve partire dai presupposti di razionalità del sistema, non contraddittorietà delle regole facenti parte di esso, logicità del complesso normativo.

3.5. Il punto merita un ulteriore approfondimento. Ad avviso del Collegio, è evidente che il fulcro dell'innovazione introdotta nella materia de qua dalla l. n. 94/2009 sta proprio nell'estensione della disciplina dettata per i minori stranieri non accompagnati ai minori sottoposti a tutela od affidati, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età: laddove, al contrario, l'opzione ermeneutica formulata dal ricorrente non riconosce alcun carattere innovativo alla legge del 2009, quasi che fosse *inutiliter data*, in contrasto con i principi di razionalità del sistema appena citati. Ed infatti, il ricorrente sostiene che il nuovo testo dell'art. 32, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286 cit. individui, quali soggetti destinatari del progetto di integrazione sociale e civile da esso previsto, i soli minori non accompagnati, tra cui rientrerebbero i minori sottoposti ad affidamento, per i quali, però, i servizi od organi competenti non abbiano apprestato alcun tipo di provvedimento, invocando al riguardo anche il Comitato di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 286/1998. Ma se così fosse, la "novella" del 2009 non avrebbe alcun significato, in quanto - come più volte sottolineato - già nel previgente regime i minori non accompagnati erano sottoposti al progetto di integrazione sociale e civile di cui al citato comma 1-bis. Soprattutto, la soluzione prospettata dal ricorrente non spiega in alcun modo le modifiche apportate al comma 1 dell'art. 32 del decreto legislativo, con l'eliminazione dell'inciso "comunque affidati" e l'inserimento, per il rilascio del titolo di soggiorno ai minori affidati, della clausola di riserva che subordina tale rilascio all'osservanza delle previsioni del (nuovo) comma 1-bis del medesimo art. 32. Va, perciò, respinta l'obiezione basata sull'irrilevanza delle motivazioni ideologiche avute di mira dal Legislatore storico e del risultato che questi intendeva raggiungere, in quanto si tratta di criteri che nulla hanno a che vedere - deve ribadirsi - con quello della *ratio legis*, cui ci si è riferiti in sede cautelare e che poc'anzi è stato analiticamente illustrato.

3.6. Si è già accennato che il ricorrente incorre in un equivoco lì dove ritiene che l'art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998 preveda un rilascio incondizionato per i minori affidati in base all'art. 4 della l. n. 184/1983, ed un rilascio condizionato, tramite la clausola di riserva che richiama le condizioni di cui al successivo comma 1-bis (e 1-ter), per i minori affidati ex art. 2 della citata l. n. 184/1983. Sostiene lo straniero, fondandosi sull'infelice formulazione della prima parte dell'art. 32, comma 1, cit. (lì dove prevede il rilascio "incondizionato" del titolo di soggiorno al minore straniero divenuto maggiorenne "nei cui confronti sono state applicare le disposizioni di cui all'articolo 31, commi 1 e 2") che tale rilascio "incondizionato" debba riguardare anche i minori affidati: ciò, proprio alla luce del richiamo all'art. 31, comma 1 e 2, del d.lgs. n. 286/1998, essendo quest'ultima una disposizione che concerne anche i minori affidati, e dovendosi evitare un'ingiustificata differenza di trattamento tra i minori stranieri affidati con provvedimento ex art. 4 della l. n. 184/1983 e quelli affidati ex art. 2 della l. n. 184 cit.. La questione appare erroneamente posta, atteso che, a tacer d'altro, è lo stesso ricorrente a riconoscere - nell'atto introduttivo del giudizio - che gli artt. 2 e 4 della l. n. 184/1983 non si riferiscono ad istituti diversi, ma riguardano ambedue l'affido, di cui regolano profili distinti: l'uno (art. 2) i profili sostanziali dei presupposti per l'adozione dei provvedimenti e degli affidatari, l'altro (art. 4) le modalità procedurali per la formalizzazione dell'affido. Tuttavia, ciò che preme sottolineare è l'irrilevanza di una simile questione ermeneutica ai fini della soluzione della presente

controversia, non potendosi in alcun modo far rientrare il sig. ***** tra i "minori affidati" (di diritto o di fatto) e dovendo, invece, egli essere ricondotto alle categorie, dapprima, dei "minori non accompagnati" e poi dei "minori sottoposti a tutela".

3.7. Da ultimo, si deve rilevare un ulteriore errore in cui cade il ricorrente nel prospettare un diverso (e non condivisibile) approccio ermeneutico della normativa in esame. In particolare, sia nel ricorso, sia nella memoria conclusiva, si fa riferimento all'(inesistente) figura dei "minori non accompagnati affidati ovvero sottoposti a tutela", per individuare l'ambito applicativo del nuovo art. 32, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998 ed inquadrare l'*aliquid novi* apportatovi dalla l. n. 94/2009. Trattasi, però, di accostamento del tutto improprio, tale da creare un autentico ossimoro sul piano logico-giuridico, giacché è di palmare evidenza che il minore straniero non potrebbe mai essere non accompagnato e, contestualmente, affidato o sottoposto a tutela. Di ciò è consapevole il medesimo ricorrente, il quale prova ad uscire dalla contraddizione sostenendo che l'uso da parte del Legislatore, nel comma 1-bis dell'art. 32 cit., del termine "affidati ovvero sottoposti a tutela" sarebbe improprio ed inesatto sotto il profilo tecnico: si tratterebbe, in realtà, di minori pur sempre rientranti nella previsione dell'art. 2 della l. n. 184/1983, ma per i quali i servizi e/o gli altri organi competenti non avrebbero apprestato alcun tipo di provvedimento, sicché gli stranieri in parola rientrerebbero pur sempre nella categoria dei "minori non accompagnati". La tesi ora esposta, oltre che infondata sul piano logico-giuridico, perché, come si è detto, i minori non accompagnati dovevano sottoporsi al progetto di integrazione già in base al previgente art. 32, comma 1-bis, cit., è altresì il frutto di un travisamento della lettera della norma de qua, poiché non considera che tra l'espressione "minori stranieri non accompagnati" ed il termine immediatamente successivo "affidati" intercorre una virgola, che separa nettamente i due concetti. Così come, del pari le espressioni "affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184" e "ovvero sottoposti a tutela" sono separate da una virgola. Ciò sta ad indicare che già sul piano letterale, e poi su quello logico-giuridico, nella pur infelice formulazione del comma 1-bis cit. i concetti di "minore non accompagnato", "minore affidato" e "minore sottoposto a tutela" sono nettamente distinti, e che non esiste la categoria degli "stranieri minori non accompagnati affidati o sottoposti a tutela", escogitata dal ricorrente per giustificare le proprie tesi. Cosicché, in definitiva, la più corretta lettura del comma 1-bis dell'art. 32 cit. è quella che considera sottointeso, prima delle espressioni "affidati" e "sottoposti a tutela", il termine "minori": per l'effetto - come si è già visto - il comma 1-bis va letto nel senso che esso si riferisce ai minori non accompagnati, ai minori affidati ex art. 2 della l. n. 184/1983, ed ai minori sottoposti a tutela. E l'estensione dell'ambito applicativo a tutte le categorie di minori stranieri ora delineate vale, altresì, per il successivo comma 1-ter, con il corollario della necessità, ai fini del rilascio/conversione del titolo di soggiorno, della permanenza almeno triennale del minore in Italia.

4. Così esposta l'interpretazione dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998 cui il Collegio ritiene di aderire e confutata la diversa opzione prospettata dal ricorrente, si tratta ora di verificarne le ricadute sul contenzioso in esame ed in particolare sulle doglianze dedotte con il ricorso indicato in epigrafe.

4.1. Deve anzitutto essere respinto il primo motivo di gravame, atteso che, in disparte la correttezza della ricostruzione dei fatti da parte della Questura, ai fini della legittimità del diniego impugnato è del tutto irrilevante che lo straniero si sia presentato spontaneamente in Questura per regolarizzare la propria posizione, anziché essere rintracciato dalla Polizia sul territorio italiano. Ed invero, come si è poc'anzi accennato, la situazione del sig. ***** è stata dapprima quella di minore non accompagnato e poi di minore sottoposto a tutela e correttamente la Questura ha tenuto conto di tale situazione al fine di individuare la disciplina allo stesso applicabile. Donde la palese infondatezza e, comunque, irrilevanza della censura.

4.2. Deve essere parimenti respinto il secondo motivo, che muove dalla premessa erronea, secondo la quale la determinazione negativa della Questura sarebbe consequenziale alla motivazione apposta al primo permesso di soggiorno rilasciato allo straniero (quello per minore età). In realtà non è così, atteso che, come ammette il medesimo ricorrente, la motivazione del permesso di soggiorno basata sulla minore età dello straniero è del tutto neutra rispetto a quest'ultimo. Il permesso per minore età non poteva, di per sé, ostare al rilascio od alla conversione del titolo al compimento della maggiore età, e ciò tanto più perché - è sempre il ricorrente ad ammetterlo - ai fini della citata conversione si deve aver riguardo non già al pregresso titolo rilasciato al minore, ma alla sua pregressa condizione giuridica: così ha fatto il diniego gravato, che si è fondato sulla pregressa condizione giuridica dello straniero, su tale base individuando - si ripete - la disciplina allo stesso applicabile.

4.3. Ancora, va respinto il terzo motivo, in quanto è lo stesso Legislatore ad aver bilanciato i diversi interessi coinvolti nel procedimento di rilascio/conversione del permesso di soggiorno per il minore straniero che raggiunga la maggiore età: l'art. 32, commi 1 e 1-bis, cit. assegna, infatti, un primario rilievo all'interesse del minore a restare in Italia onde sfruttare opportunità che, nel Paese di origine, gli sono precluse, ma lo contempera con gli interessi pubblici coinvolti (in particolare, quello della sicurezza pubblica), assoggettando il minore stesso ad un progetto biennale di integrazione sociale e civile, tale da garantire la serietà ed effettività del suo inserimento nel tessuto sociale, e richiedendo la sua presenza sul territorio nazionale da almeno tre anni. Sul punto, deve inoltre aggiungersi che il richiamo da parte del ricorrente alla Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. n. 176/1991, non convince. In contrario, infatti, è sufficiente rifarsi alle osservazioni formulate dalla giurisprudenza (C.d.S., Sez. VI, 8 febbraio 2008, n. 415) in relazione alla "tenuta" costituzionale della rigorosa disciplina sul rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno agli stranieri discendente dal combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286/1998. Ha osservato, in particolare, la giurisprudenza - con argomentazioni che ben si possono estendere alla materia in esame - come rientri nella discrezionalità del Legislatore il valutare le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini, in riferimento a fenomeni di ampia portata che, in un certo momento storico, possono produrre problematiche eccezionali. Pertanto, l'ampiezza del fenomeno migratorio, la registrata crescita di condotte devianti, con conseguente allarme sociale, nonché l'oggettiva difficoltà di controllo capillare del territorio, sono tutti fattori che possono dare un fondamento di ragionevolezza ad una disciplina rigorosa, così attuandosi

un bilanciamento degli interessi tra una "politica dell'accoglienza" ed una "politica del rigore": né questa operazione trova ostacolo nella Costituzione, dal momento che il Legislatore (così negli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, come nell'art. 32, commi 1, 1-bis e 1-ter del d.lgs. n. 286/1998) non ha posto alcuna presunzione assoluta di pericolosità sociale del singolo, ma soltanto un'esigenza di condotta irreprensibile dello straniero. E, nel caso dell'art. 32 cit., il meccanismo volto al soddisfacimento di questa esigenza, in quanto - come appena visto - teso a garantire l'effettività dell'inserimento del minore straniero nel tessuto sociale, è quello del progetto biennale di integrazione unitamente alla presenza nel territorio nazionale da almeno tre anni.

4.4. Vanno, poi, respinti il quarto ed il quinto motivo di ricorso, in quanto basati sull'interpretazione dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 286 cit. proposta dal ricorrente e sopra confutata.

5. Nemmeno può essere condiviso il sesto motivo, con cui il ricorrente contesta l'applicabilità della normativa sopravvenuta (ed in particolare, del nuovo testo dell'art. 32 cit. derivante dalle modifiche introdotte con la l. n. 94/2009) alla fattispecie che lo concerne, in base al principio di irretroattività delle norme. Come già evidenziato in sede cautelare, infatti, il ricorrente - entrato in Italia nel luglio del 2009 e sottoposto a tutela con decreto del 21 agosto 2009 (secondo quanto si evince dal verbale di giuramento del tutore, all. 3 al ricorso) - al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina di cui alla l. n. 94/2009 (pubblicata nella G.U. n. 170 del 24 luglio 2009) si trovava nella condizione di "minore straniero non accompagnato": una condizione per la quale già il previgente testo dell'art. 32 del d.lgs. n. 286/1998 prevedeva l'assoggettamento al progetto di integrazione sociale di durata biennale. Ne deriva che non vi è alcun problema di applicazione retroattiva della nuova normativa, poiché quest'ultima non incide su alcuna posizione preesistente consolidata del ricorrente, il quale, al momento dell'entrata in vigore della l. n. 94/2009, già risultava assoggettato al regime giuridico che prescrive il succitato progetto biennale di integrazione sociale. In altri termini, nel caso de quo l'entrata in vigore della l. n. 94/2009 non ha comportato alcuna modifica nella disciplina applicabile allo straniero: questi, perciò, non ha ragione di dolersi della (pretesa) applicazione retroattiva della legge stessa, né vi è motivo per invocare quelle ragioni di inapplicabilità della nuova normativa agli stranieri che abbiano raggiunto la maggiore età entro i due anni dall'introduzione della normativa de qua, fatte proprie dalla giurisprudenza richiamata dal ricorrente (C.d.S., Sez. VI, 13 maggio 2009, n. 2951; v., anche, Sez. VI, 27 giugno 2007, n. 3690). Il sig. ***** , infatti, non poteva nutrire alcun legittimo affidamento nella possibilità di ottenere, in base alle disposizioni all'epoca vigenti, la conversione del titolo senza partecipare al progetto di integrazione sociale.

5.1. In senso contrario non valgono le considerazioni svolte dal ricorrente nella memoria finale, con cui rimarca come i Servizi Sociali avessero attivato la richiesta della tutela in favore dello straniero in data antecedente all'entrata in vigore della l. n. 94/2009, in particolare il 15 luglio 2009. Si tratta, invero, di circostanza irrilevante, poiché - come sottolinea altra giurisprudenza, del pari richiamata dallo straniero (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 14 settembre 2009, n. 1692) - la condizione di minore non accompagnato si esaurisce quando subentri una forma legale di affidamento, la quale

implichi la custodia effettiva da parte di un adulto: nel caso in esame, ciò si è realizzato al momento della nomina del tutore da parte dell'Autorità giudiziaria, essendo evidente l'insufficienza a tal fine della mera presentazione dell'istanza per la sua nomina. Né potrebbe ipotizzarsi una sorta di effetto di prenotazione derivante dalla nomina (che retroagirebbe alla presentazione della relativa istanza), giacché la custodia effettiva del minore da parte dell'adulto implica l'attribuzione a quest'ultimo di poteri ed obblighi (v. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 1692/2009, cit.), i quali, per poter essere esercitati, presuppongono necessariamente che la nomina sia intervenuta.

5.2. Per le ragioni appena viste, va respinta, altresì, l'ulteriore obiezione del ricorrente, secondo cui la condizione di minore sotto custodia legale, o non accompagnato, rileverebbe solo al compimento della maggiore età, e non prima: detta obiezione trascura che, ai fini della valutazione del carattere retroattivo o meno della norma da applicare, conta unicamente stabilire se, al tempo dell'entrata in vigore della "novella" legislativa del 2009, lo straniero potesse confidare di vedersi assoggettato ad un trattamento più favorevole di quello derivante dalla citata "novella", la quale andrebbe, pertanto, ad incidere *in pejus* su tale trattamento, frustrando l'affidamento dello straniero e sacrificando la sua preesistente e consolidata posizione (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, ord. 25 novembre 2010, n. 88). Ma - come si è visto più sopra - ciò non è quanto si verifica nel caso del sig. ***** , cui la previgente disciplina non riservava un trattamento più favorevole. D'altronde, la tesi del ricorrente prova troppo, giacché essa comporta che la l. n. 94/2009 non si possa applicare nemmeno ai minori stranieri entrati in Italia dopo la data della sua entrata in vigore (e per almeno due anni da tale data), ove questi ultimi ottengano di esser posti sotto custodia legale entro il compimento della maggiore età. La più recente giurisprudenza espressasi in argomento (C.d.S., Sez. VI, ord. 15 settembre 2010, n. 4232/2010) ha, tuttavia, precisato che la nuova disciplina recata dalla l. n. 94/2009 si applica ai minori affidati (e, pertanto, anche ai minori posti sotto tutela) dopo la sua entrata in vigore, ovvero affidati prima, ma che raggiungano la maggiore età almeno due anni dopo l'entrata in vigore della predetta legge, al fine di consentire a tali soggetti di partecipare al progetto biennale di integrazione. Non si applica, invece, ai minori affidati che raggiungano la maggiore età prima del citato periodo di due anni, ai quali continuerà ad applicarsi il testo dell'art. 32 del d.lgs. n. 286/1998 anteriore alla l. n. 94/2009. Anche questa giurisprudenza, in definitiva, individua quale momento di discriminazione - al fine dell'applicazione o meno della nuova normativa - la situazione del minore straniero al tempo della sua data di entrata in vigore, naturalmente con i correttivi che si rendono necessari per evitarne un'applicazione retroattiva.

5.3. Il ricorrente cerca di dimostrare la sussistenza, a proprio favore, di una posizione consolidata e preesistente alla "novella" legislativa, ma lo fa servendosi di elementi del tutto inconsistenti, e cioè: l'ingresso nel territorio dello Stato sotto la previgente normativa (che - si ribadisce - non prevedeva un trattamento più favorevole per lo straniero); l'inserimento in una struttura di accoglienza e la sua partecipazione ad un corso professionale (elementi di per sé non sufficienti a far cessare lo status di minore non accompagnato: arg. ex T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 28 ottobre 2010, n. 714); la nomina del tutore, intervenuta in tempi rapidi a conclusione del relativo procedimento (come si può evincere dal documento versato in atti dal

ricorrente il 20 aprile 2011), ma comunque posteriore alla l. n. 94/2009. Donde, in definitiva, l'infondatezza della doglianza qui esaminata.

5.4. Quanto, infine, al settimo motivo di ricorso, con il quale lo straniero ha contestato la legittimità dell'assunto (sotteso al provvedimento gravato) per cui il progetto di integrazione, di durata almeno biennale, dovrebbe essersi esaurito già al tempo del compimento della maggiore età, il Collegio non ritiene compatibile né con la lettera dell'art. 32 cit., né con la *ratio legis*, la possibilità che il minore straniero porti a termine il progetto di integrazione dopo il compimento della maggiore età. Sotto il profilo letterale, una simile possibilità è confutata dal comma 1-ter dell'art. 32 cit., in base al quale l'Ente pubblico o privato, gestore dei progetti di integrazione sociale, deve garantire e provare con idonea documentazione "al momento del compimento della maggiore età del minore straniero" che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni e che ha seguito il progetto per non meno di due anni. Sotto il profilo della *ratio legis*, poi, è evidente che la prova dell'intervenuta integrazione sociale - alla quale assolve l'assoggettamento al progetto biennale - deve esser data al momento del compimento della maggiore età, in quanto è strumentale alla conversione del titolo di soggiorno, da permesso per minore età in permesso per uno dei motivi elencati dall'art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 286 cit.: ma è altrettanto evidente che, per poter fornire una simile prova, il progetto deve, a tal momento, essere stato completato (ovviamente, con esito positivo), perché, altrimenti, il giudizio di positiva integrazione sociale non potrebbe esser formulato.

6. Da quanto sinora esposto si evince l'infondatezza dei motivi di ricorso dedotti con il gravame. La carenza di una posizione preesistente e consolidata in capo al sig. ***** all'epoca di entrata in vigore della "novella" legislativa (per essere egli appartenente, a tal momento, alla categoria dei minori non accompagnati stranieri) dà, inoltre, conto della manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate con il gravame. Ed invero, anzitutto, la differenziazione rinvenibile nella normativa di riferimento non è, come afferma il ricorrente, tra minori stranieri inseriti nelle proprie famiglie di origine o affidati ex art. 4 della l. n. 184/1983, da un lato, e minori affidati ex art. 2 della l. n. 184/1983 o sottoposti a tutela, dall'altro: il diverso e più rigoroso trattamento (almeno fino alla l. n. 94/2009) riguardava, piuttosto, i soli minori non accompagnati e, per quanto sopra esposto, non appariva, di per sé, irragionevole, vista la mancanza, nel caso del minore non accompagnato, di una figura adulta di riferimento capace di adempiere agli obblighi ed esercitare i poteri (*rectius*, potestà) connessi alla custodia legale. Quanto, poi, all'illegittimità di privare il minore straniero del diritto di scegliere il luogo dove condurre la propria esistenza, secondo il suo preminente interesse, si osserva in contrario che, nella fattispecie in esame, il minore straniero, una volta entrato in Italia, conosceva (o avrebbe dovuto conoscere) quale fosse la disciplina che gli si applicava, e di non poter confidare su una conversione "incondizionata" del titolo di soggiorno al compimento della maggiore età, non avendo - va ancora una volta ribadito - per il medesimo introdotto la "novella" legislativa del 2009 nessuna modifica *in pejus*.

7. In definitiva, il ricorso è nel suo complesso infondato e, come tale, va respinto. Rimane, peraltro, fermo il potere della P.A. di valutare eventualmente la fattispecie alla stregua della nuova disciplina discendente dalle modifiche apportate all'art. 32, comma 1-bis, cit.,

dall'art. 3, comma 1, lett. g-bis) del d.l. n. 89/2011 (nel testo integrato dalla relativa legge di conversione): disciplina che - come si è visto - risulta *ratione temporis* inapplicabile al diniego in questa sede impugnato.

7.1. Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese, in ragione della complessità delle questioni trattate.

7.2. Essendo stato il ricorrente, con decreto della Commissione istituita presso questo Tribunale n. 32/2010, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, il Collegio demanda la liquidazione dei diritti e degli onorari spettanti al difensore del medesimo al magistrato relatore, che vi provvederà, una volta presentata la parcella attestante gli stessi, con separato provvedimento, disponendo la liquidazione degli onorari, diritti ed indennità spettanti ai sensi del d.m. 8 aprile 2004, n. 127, in conformità alla natura della controversia, all'importanza e numero delle questioni trattate, ed a quanto stabilito dal Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (d.P.R. n. 115/2002).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana - Sezione Seconda - così definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo **respinge**.

Compensa le spese.

Demanda a separato provvedimento, a cura del relatore, la liquidazione delle spese per il patrocinio a spese dello Stato, previo deposito della parcella attestante le stesse.

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

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del giorno 1° giugno 2011

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/10/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)