
ADiM BLOG
Luglio 2022
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

TAR Piemonte, Torino, sez. I, 5 maggio 2022, n. 424

*Il procedimento di conversione del permesso
di soggiorno per minore età in altro titolo di soggiorno*

Laura Pergolizzi

Ricercatrice TD-A in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Messina

Parole chiave

Minore straniero non accompagnato – Permesso di soggiorno per minore età – Partecipazione – Istruttoria – Conversione del titolo di soggiorno per attesa occupazione

Abstract

La sentenza in commento si occupa di una vicenda relativa a una richiesta di conversione del permesso di soggiorno per ragione della minore età in permesso di soggiorno per attesa occupazione, cogliendo l'occasione per affermare che il minore, al compimento della maggiore età, può ottenere il rilascio tout court di un titolo di soggiorno, a prescindere dal previo conseguimento del permesso per minori nel rispetto delle condizioni dettate dall'art. 32 TUI. Inoltre, viene affermata l'applicabilità al procedimento di conversione dell'istituto della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, accentuando il valore garantista della partecipazione e, contestualmente, del generalissimo principio inquisitorio che permea l'agere amministrativo, corroborato dalla disposizione generale dettata in

materia di attività consultiva della pubblica amministrazione.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. Svolgimento del processo

Un cittadino bengalese, identificato per la prima volta in Italia, in data 12 ottobre 2020, come minorenne non accompagnato e privo di persone adulte di riferimento, veniva affidato, da parte della Questura territorialmente competente, ad un centro di accoglienza.

Successivamente, il giovane veniva affidato, da parte del Tribunale dei minorenni, al Servizio sociale comunale, affinché gli fosse assicurata una idonea sistemazione, fosse sottoposto ad un'indagine psicosociale sulla situazione personale, familiare e ambientale e fosse inserito in un progetto educativo-formativo; contestualmente, formulava la richiesta di permesso di soggiorno per minore età.

Una volta conseguita la maggiore età, lo stesso presentava l'istanza di conversione del titolo di soggiorno in permesso per attesa occupazione.

La Questura rigettava la domanda, ritenendo che l'istante non fosse titolare di alcun titolo di soggiorno da convertire, in quanto quest'ultimo si sarebbe disinteressato dell'iter burocratico relativo alla domanda di permesso di soggiorno per minore età, comportandone l'archiviazione. La Questura riteneva, inoltre, come non vi fosse prova che l'istante avesse seguito alcun percorso di integrazione sociale, scolastico e civile prima del conseguimento della maggiore età e che, peraltro, difettesse anche il parere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ex art. 32, comma 1-*bis* d.lgs. n. 286/1998.

Il richiedente impugnava il provvedimento del Questore innanzi al TAR articolando i seguenti motivi di ricorso: a) l'illegittimità del provvedimento per violazione dell'art. 10-*bis* della l. 241/1990; b) l'illegittimità dell'archiviazione della domanda di permesso di soggiorno per minore età, nonché del rigetto della domanda di conversione sull'erroneo presupposto della mancanza del titolo da convertire, affermando, invece, che egli avrebbe goduto dello stesso sino al 15 marzo 2021, validità poi prorogata *ex lege* al 31 luglio 2021 in virtù della normativa emergenziale; c) l'illegittimità del provvedimento per erroneo rilievo del difetto del parere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ex art. 32, comma 1-*bis* del d.lgs. 286/1998, in realtà regolarmente rilasciato e inviato alla Questura. Il Ministero dell'interno si costituiva chiedendo il rigetto del ricorso. Con la decisione in commento, il Collegio accoglieva il ricorso, condannando il Ministero dell'Interno alle spese del giudizio.

2. Decisione

2.1. Sul «paradigma regolato dall'art. 32 del d.lgs. 286/1998»

Preliminarmente, il TAR riconduce la fattispecie in esame nel «paradigma regolato dall'art. 32 del d.lgs. 286/1998», affermando che lo stesso prevede “in via inequivoca” che l'accesso alla conversione del titolo di soggiorno dalla causale per minore età a quella per accesso al lavoro sia circondato da precipue cautele, volte ad assicurare che i richiedenti minorenni stranieri versino in situazioni qualificate da una previa valutazione da parte delle competenti autorità italiane e riconducibili a tassative condizioni: l'affidamento ai sensi dell'art. 2 della l. n.

184/1983 o la sottoposizione a tutela – previo parere del Comitato per i minori stranieri, ormai reso dalla Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – e l’ammissione in un progetto di integrazione sociale e civile non inferiore a due anni. Nel caso di specie, viene rilevato che l’affidamento disposto dal Tribunale per i minorenni abbia configurato la situazione legittimante tratteggiata dalla disciplina primaria consistente nell’affidamento ai sensi della l. n. 184/1983, in special modo ai sensi degli artt. 2 e 4. Il disposto normativo, prosegue il Collegio, «stabilisce nitidamente» che, in tale situazione, il minore, al compimento della maggiore età, possa ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, previo parere del Comitato per i minori stranieri. Dunque «il Ministero resistente non coglie nel segno laddove obietta che osterebbe alla ricevibilità dell’istanza la circostanza che il minore non abbia perfezionato l’iter per il conseguimento del permesso per minore età». Invero, «prendendo le mosse dal diritto positivo, il minore, al compimento della maggiore età, può accedere al rilascio *tout court* di un titolo di soggiorno a prescindere dal previo conseguimento del permesso per minori nel rispetto delle condizioni dettate dall’art. 32 cit.».

2.2. Sulla sussistenza di «vizi di indole formale – procedurale»

Nel caso in esame, viene, altresì, rilevata la sussistenza di «due vizi di indole formale-procedurale».

In primo luogo, il Collegio afferma l’illegittimità del provvedimento oggetto del gravame per il mancato assolvimento dell’obbligo di comunicazione di cui all’art. 10-*bis* l. n. 241/1990 «non sanabile neanche in virtù del meccanismo del vizio non invalidante tratteggiato dall’art. 21-*octies*» alla luce della recente espressa previsione novellistica del 2020. Ciò comporta, dunque, l’omissione nell’attivazione di quella fase di contraddittorio procedimentale pre-decisorio, dal quale l’amministrazione «non avrebbe potuto esimersi» e in forza del quale, invece, il ricorrente «avrebbe potuto fornire elementi sulla pendenza del primo procedimento relativo alla richiesta del permesso di soggiorno per minore età e sul proprio percorso di integrazione socio-lavorativo».

Inoltre, il Collegio smentisce la tesi dell’Amministrazione secondo cui graverebbe sull’istante l’allegazione, previa richiesta, del parere della Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ritenendo come tale opzione esecutiva non trovi conforto nel dato testuale, che nulla specifica sul punto: ciò postula, per converso, «l’applicazione del generalissimo principio inquisitorio che permea l’*agere* amministrativo (cfr. art. 6, co. 1, lett. b)», il quale viene «ulteriormente corroborato dalla disposizione generale dettata in materia di attività consultiva della pubblica amministrazione – art. 16 l. n. 241/1990».

A sostegno di tale ricostruzione viene citato quanto affermato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con le [Linee guida del 24 febbraio 2017](#), per cui «è preferibile che le richieste di parere siano inviate da parte dei Servizi sociali dell’ente locale che ha in carico il minore», oltre che alcune pronunce del giudice amministrativo, soffermandosi, tra le altre, su quelle favorevoli alla configurazione del pronunciamento del Comitato per i minori stranieri quale «fase endoprocedimentale facente capo all’amministrazione procedente e non anche formalità posta a carico dell’istante, sicché non spetta a quest’ultimo richiedere il relativo parere» ([T.A.R. Bologna, n. 147/2016](#); [T.A.R. Bolzano, n. 212/2015](#)).

A. COMMENTO

1. Il cittadino straniero neomaggiorenne, già minore straniero non accompagnato, e lo “status di soggiorno”. Tra conversione del titolo di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per attesa occupazione e ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di lavoro

Prima di formulare alcune osservazioni sulla decisione in commento, occorre brevemente ripercorrere le “tappe” compiute dall’ordinamento italiano nella chiave della tutela e della protezione dei minori stranieri non accompagnati, assicurate da molteplici disposizioni, tra le quali, principalmente: il Testo unico in materia di immigrazione ([d.lgs. n. 286/1998](#)) e il relativo regolamento di attuazione ([D.P.R. n. 394/1999](#)); il [regolamento 535/1999](#), concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, le cui competenze dal 2012 sono state trasferite alla Direzione Generale dell’Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; il [d.lgs. n. 142/2015](#), riguardante le norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. L’Italia, inoltre, con l’approvazione della [l. n. 47/2017](#), si è dotata di una normativa specificamente rivolta ai minori stranieri non accompagnati, introducendo significative modifiche al complesso della normativa vigente con l’obiettivo di rafforzare gli strumenti di tutela riconosciuti in loro favore.

In estrema sintesi, secondo la prospettiva avvalorata dall’ordinamento italiano, il minore straniero non accompagnato gode di un regime di protezione secondo il quale lo stesso non può essere respinto alla frontiera né, salvo casi eccezionali, espulso (l. n. 47/2017, art. 3). Il minore accede, inoltre, a un ampio compendio di garanzie, ivi comprese quelle relative al permesso di soggiorno per minore età (l. n. 47/2017, art. 10), la cui *ratio* comune poggia su una prospettiva di valorizzazione del relativo percorso di inserimento.

Questa articolata costruzione riflette una sempre maggiore considerazione da parte del legislatore nei confronti del fenomeno migratorio, il quale, in occasioni come quella esaminata, dimostra di “andare oltre” la disciplina degli aspetti attinenti al presidio delle frontiere, e di considerare anche quelli concernenti il progressivo e naturale radicamento dello straniero, come emerge anche da alcuni orientamenti a livello eurounitario, ad esempio quelli espressi dalla Corte dei conti europea nel documento di riflessione riguardante [“L’integrazione dei migranti che provengono da paesi non appartenenti all’UE” \(2018\)](#). Attenzione che, nell’ottica della tutela del preminente interesse del fanciullo di cui all’art. 24, par. 2, [CDFUE](#), e all’art. 3 [Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo](#) è ancor più rimarcata nell’ipotesi in cui ad essere coinvolto sia un minore.

Nella sentenza in commento, seppur non esplicitamente, viene rimarcata la necessità di accertare, con la massima diligenza, la domanda formulata dal neomaggiorenne cittadino di Paese terzo.

La cautela applicata dal Collegio in punto di verifica delle condizioni per ricondurre la fattispecie concreta entro l’alveo di una delle ipotesi previste dall’art. 32 TUI, che consentono, *ex se*, di accedere al titolo di soggiorno, sembra derivare da una lettura in chiave sostanzialista delle norme applicabili al caso di specie, allo scopo di valorizzare una prospettiva di tipo garantista dell’interesse dell’istante e della continuità del suo percorso di integrazione.

In particolare, il Collegio, con la ricostruzione offerta, sembra sottendere il tentativo di scongiurare la formazione di un “vuoto” tra plessi procedimentali diversi (quello che attiene al regime dei minori stranieri non accompagnati e quello che attiene alla pluralità delle

tipologie di permesso di soggiorno), che in concreto impedirebbe al cittadino di Paese terzo neomaggiorenne di accedere allo *status* di soggiorno per il solo fatto di non esser stato, per varie possibili ragioni, destinatario di un permesso di soggiorno per minore età.

In altri termini, presupposto fondamentale dal quale sembrerebbe prendere le mosse il ragionamento del Collegio è non soltanto che il percorso di integrazione dedicato al minore sia stato effettivamente garantito e sottoposto ad adeguato controllo, ma anche che tale percorso meriti di proseguire proficuamente dopo il raggiungimento della maggiore età.

Siffatta prospettiva, che si ritiene di poter ricavare dall'approfondimento degli spunti offerti dalla pronuncia in commento, potrebbe aprire alla possibilità di gettare le basi per una lettura della tutela del minore straniero non accompagnato che non sia temporalmente limitata alla fase corrispondente alla minore età della persona, ma sia invece proiettata nell'ottica dello sviluppo durante il successivo arco della sua vita.

D'altra parte, però, la sentenza presenta alcuni passaggi che si rivelano particolarmente "veloci" sotto il profilo terminologico, in particolare laddove sposta repentinamente l'attenzione dalla "logica" della conversione a quella, distinta, dell'ottenimento *tout court* del titolo di soggiorno da parte dell'istante neomaggiorenne. Si corre così il rischio di inficiare la lettura organica dei fatti presi in considerazione, della base giuridica e dell'assai interessante *iter* logico posto alla base della decisione.

Quanto al tema dell'archiviazione del titolo di soggiorno per motivi di età, si ritiene utile mettere in evidenza almeno un profilo che avrebbe, forse, meritato, di ricevere una maggiore attenzione da parte del Collegio. Al contrario di quanto assunto dalla pubblica amministrazione destinataria della "prima" domanda di permesso di soggiorno (per "minore età"), che ha archiviato la stessa per presunto "disinteresse" del minore istante, dalla lettura della norma di riferimento – contenuta nell'art. 10, comma 1, lett. a della citata l. n. 47/2017 – non si riscontra la presenza di alcuna previsione secondo la quale il completamento del procedimento per ottenere tale permesso sia subordinato ad una specifica sollecitazione da parte del minore in assenza della quale la pubblica amministrazione possa disporre l'archiviazione del procedimento. D'altra parte, è chiaro che, nel caso di specie, il provvedimento di archiviazione della procedura di permesso di soggiorno per minore età è stato, al di là dei suoi eventuali profili di illegittimità, effettivamente disposto dalla Questura, e, pertanto, fino a suo annullamento (o revoca) produce i propri effetti impedendo la possibilità di una conversione di un titolo di soggiorno che non si è formato.

Sembra, dunque, potersi evincere che la strada percorsa dal Collegio nell'affermare che il cittadino straniero di Paese terzo, al compimento della maggiore età, possa accedere al rilascio *tout court* di un titolo di soggiorno a prescindere dal previo conseguimento del permesso per minori nel rispetto delle condizioni dettate dall'art. 32 TUI, rappresenti il frutto di uno sforzo di individuazione della soluzione percorribile per non negare espressamente la conversione, superare la questione relativa alla controversa esistenza del titolo di soggiorno per minore età, e, al contempo, riconoscere la sussistenza del presupposto per il riconoscimento (non la conversione) *ex se* dello *status* di permesso.

1.2. Aspetti procedurali

In relazione alla seconda parte della sentenza, meritano alcune riflessioni le conclusioni raggiunte dal Collegio con riferimento alle questioni che attengono alla procedura di

“conversione” e che ruotano essenzialmente attorno a due tematiche: l’applicabilità, alla stessa, dell’art. 10-*bis* l. n. 241/1990 e, alla relativa istruttoria, del principio inquisitorio.

In relazione alla prima delle due tematiche appena enucleate, occorre formulare alcune considerazioni di carattere preliminare.

L’art. 10-*bis* della l. n. 241/1990, introdotto dalla [l. n. 15/2005](#), e recentemente modificato dal [d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020](#), disciplina, con riferimento ai procedimenti ad istanza di parte, l’istituto della comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza, da parte del responsabile del procedimento oppure dell’autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo.

Senza voler entrare nel dettaglio dei singoli passaggi della norma, in questa sede è utile almeno ricordare che i soggetti destinatari della comunicazione in questione, entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della stessa, hanno «il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti».

La *ratio* della norma, come emerge anche dall’approfondimento della sentenza in esame, è quella di consentire l’attivazione di una fase di contraddittorio procedimentale pre-decisorio che obbedisce alla logica sottesa alla partecipazione al procedimento di coloro nei cui confronti la decisione amministrativa è destinata a produrre effetti.

Nella specie, l’istituto del c.d. preavviso di rigetto ha lo «scopo di far conoscere alle Amministrazioni, in contraddittorio rispetto alle motivazioni da esse assunte in base agli esiti dell’istruttoria espletata, quelle ragioni, fattuali e giuridiche, dell’interessato, che potrebbero contribuire a far assumere agli organi competenti una diversa determinazione finale, derivante, appunto, dalla ponderazione di tutti gli interessi in campo e determinando una possibile riduzione del contenzioso tra le parti» ([T.A.R. Napoli, n. 2093/2020](#)).

Il problema che si pone è se l’art. 10-*bis* della l. n. 241/1990 sia una norma di garanzia che si applica esclusivamente nei confronti del cittadino italiano, oppure se questa trovi applicazione anche nei confronti del cittadino straniero e, dunque, più in generale, il campo soggettivo di applicazione della legge sul procedimento amministrativo.

Se la l. n. 241/1990 non prevede distinzioni tra i destinatari e ne rende «formalmente pacifica la sua applicabilità anche ai soggetti che non siano cittadini italiani, ma che entrino in contatto con la nostra amministrazione» (Bonomo), il TUI dispone espressamente che «allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell’accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge» (art. 2, comma 5, TUI) e ciò compatibilmente con quanto affermato dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, con particolare riferimento all’art. 41 dedicato al “*diritto ad una buona amministrazione*”. Da ciò si evince che, in assenza di deroghe espresse, gli interessi procedurali devono essere coerentemente garantiti anche ai non cittadini.

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche, e venendo all’esame della questione posta nella sentenza in commento, il Collegio riconosce l’applicabilità delle garanzie di partecipazione di cui alla l. n. 241/1990 nei confronti dell’istante, nella specie affermando l’illegittimità del provvedimento oggetto del gravame per il mancato assolvimento, da parte dell’amministrazione, dell’obbligo di comunicazione di cui all’art. 10-*bis* della l. n. 241/1990. Omissione che ha precluso all’istante la possibilità di fornire elementi sulla pendenza del primo procedimento relativo alla richiesta del permesso di soggiorno per minore età e sul proprio percorso di integrazione socio-lavorativo.

Tale argomentazione è coerente con la logica sottesa al filone giurisprudenziale prevalente che propende per l'affermazione dell'applicazione dell'obbligo di comunicazione di cui all'art. 10-*bis* l. n. 241/1990 al procedimento di conversione del permesso di soggiorno ([Cfr. T.A.R., Roma, n. 12413/2021](#) in tema di conversione del permesso di soggiorno da motivi umanitari a motivi di lavoro; [T.A.R. Torino, n. 253/2020](#), in tema di conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato) e al procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno ([Cons. Stato, n. 2114/2021](#)). A quest'ultimo proposito, è stato specificato che il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno, non preceduto dalla comunicazione dell'art. 10-*bis*, è illegittimo «considerato che tale disposizione si applica a tutti i procedimenti ad iniziativa di parte, ad eccezione di quelli espressamente esclusi (tra i quali non rientra quello rivolto al rinnovo del permesso di soggiorno) al fine di consentire il contraddittorio tra privato e Amministrazione prima dell'adozione di un provvedimento negativo ed allo scopo, quindi, di far interloquire il privato sulle ragioni ritenute dall'Amministrazione ostative all'accoglimento dell'istanza» ([Cons. Stato, n. 840/2022](#)).

Inoltre, nella sentenza in commento, il Collegio si sofferma sul rapporto tra gli artt. 10-*bis* e 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241/1990.

Com'è noto, il secondo alinea del comma 2 dell'art. 21-*octies* introduce espressamente, nel proprio ambito di applicazione, l'ipotesi della mancata comunicazione di avvio del procedimento. In passato, parte della giurisprudenza amministrativa aveva attribuito un'analogica configurazione, sotto il profilo sostanziale, a tale comunicazione e al preavviso di rigetto ([Cons. Stato, 4853/2018](#); [Cons. Stato, n. 4414/2019, commentata su questo blog](#)). Altra parte della giurisprudenza amministrativa, riteneva invece, che l'art. 21-*octies*, in quanto norma eccezionale, non fosse suscettibile di estensione analogica ([T.A.R. Genova, n. 138/2009](#); [T.A.R. Firenze, n. 137/2012](#)).

Il già citato d.l. n. 76/2020 ha inserito un terzo periodo al secondo comma, escludendo dall'ambito di applicazione della disposizione di cui al secondo periodo dell'art. 21-*octies* il provvedimento adottato in violazione dell'art. 10-*bis*.

Il Collegio tiene espressamente conto di tale riforma, non mancando di sottolineare che l'illegittimità del provvedimento oggetto del gravame per il mancato assolvimento dell'obbligo di comunicazione di cui all'art. 10-*bis* della l. n. 241/1990 non sia sanabile neanche in virtù del meccanismo del vizio non invalidante tratteggiato dall'art. 21-*octies*, alla luce della espressa previsione novellistica del 2020.

Sotto il secondo aspetto, che si concentra su alcune questioni problematiche che attengono alla fase dell'istruttoria della procedura oggetto di analisi, se per un verso la sentenza in commento è certamente interessante laddove richiama all'attenzione l'esigenza che la pubblica amministrazione applichi, ove non diversamente specificato dall'ordinamento, il “*generalissimo principio inquisitorio*” che permea l'agere amministrativo, soffermandosi, altresì, sulle regole che attengono all'attività consultiva, d'altra parte però, offre un quadro piuttosto disorganico del modo in cui siffatta applicazione operi in concreto nell'ottica della fattispecie oggetto della controversia.

In particolare, questo profilo emerge con riferimento ai rilievi relativi alla procedura avente ad oggetto il parere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito della disciplina di cui all'art. 32 TUI. Il Collegio ritiene che tale parere debba essere acquisito a cura dell'amministrazione procedente, non dovendo, invece, considerarsi adempimento a carico

del richiedente. A tal scopo, aderisce all'orientamento della giurisprudenza amministrativa che mette in evidenza la natura endoprocedimentale della fase nel cui ambito viene rilasciato il parere in questione (tra le altre, oltre [T.A.R. Perugia, n. 492/2020](#), citata dal Collegio, v. anche [T.A.R. Piemonte, n. 438/2018](#)); al contempo, ancora a sostegno della propria argomentazione, cita le linee guida ministeriali del 2017, che, tuttavia, si limitano a ritenere "preferibile" che le richieste di parere siano inviate da parte dei servizi sociali che hanno in carico il minore, contemplando comunque il caso in cui il diretto interessato, o altri soggetti per conto dello stesso, trasmettano la richiesta di parere, peraltro nulla specificando circa i passaggi che regolano l'allegazione al procedimento per il rilascio del permesso.

La conclusione del Collegio è evidentemente ispirata dalla *ratio* dell'istruttoria del procedimento amministrativo, intesa come istruttoria rivolta all'accertamento dei presupposti di fatto che, insieme alle ragioni giuridiche, "*fondano la decisione sottesa al provvedimento*", dominata dall'applicazione del principio inquisitorio, che consta, oltre che dell'iniziativa dell'amministrazione procedente, anche dell'acquisizione delle determinazioni di altri soggetti pubblici e dalla partecipazione procedimentale (Aperio Bella).

Tuttavia, alla luce delle considerazioni svolte, è auspicabile che il legislatore offra un chiarimento rispetto alla disciplina che regola la fattispecie controversa, considerata la delicatezza e la rilevanza degli interessi oggetto di protezione e allo scopo di evitare che possano verificarsi ulteriori ipotesi di equivoca interpretazione della norma.

Se la disciplina generale sul procedimento amministrativo già di per sé impone, in non poche occasioni, un significativo sforzo ermeneutico all'interprete, questo dovrebbe essere ancora più pregnante ed esplicativo specie laddove, come nel caso di specie, ad essere coinvolto è un cittadino di Paese terzo, già minore straniero non accompagnato, in virtù della sua possibile posizione di fragilità e debolezza.

1.3. Conclusioni

Nel suo complesso, la pronuncia propone una lettura al contempo di tipo funzionalistico, ad esempio, nell'implicito *favor* dimostrato per la garanzia della continuità del processo di integrazione, e di tipo sostanzialistico, allo scopo di superare i (complicati) rapporti tra plessi normativi, nella specie, quello dedicato al regime giuridico dei minori stranieri non accompagnati e quello contenuto nel TUI. Ne consegue il rafforzamento del richiamo della pubblica amministrazione al corretto espletamento degli obblighi procedurali e istruttori che le competono.

La pronuncia si inserisce, inoltre, nell'ambito di un orientamento giurisprudenziale, formatosi nel corso degli ultimi anni, particolarmente attento alla tutela della garanzia dell'effettività dell'applicazione delle garanzie procedurali ai cittadini stranieri, volto a saldare un sempre più stretto legame tra la disciplina generale sul procedimento amministrativo e le procedure amministrative che riguardano il settore dell'immigrazione.

Quest'ultimo è tutt'oggi connotato, da un lato, dalla presenza di modelli procedurali speciali rispetto a quello contenuto nella l. n. 241/1990, e, dall'altro, dalla persistenza di "lacune" variamente colmate dall'interprete, con conseguenti disparità di trattamento non giustificate dalla proporzionalità, e rispetto alle quali, nell'ottica della piena ed effettiva applicazione del principio di legalità e dell'affidamento del privato, si rende auspicabile un intervento chiarificatore da parte del legislatore.

B. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione: [T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 5 maggio 2022, n. 424.](#)

Giurisprudenza:

T.A.R., Emilia Romagna, Bologna, SU, 3 febbraio 2016 , n. 147
T.R.G.A., Sezione Autonoma di Bolzano, 2 luglio 2015 , n. 212
T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 1 giugno 2020, n.2093
T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-ter, 2 dicembre 2021, n.12413
T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 2 maggio 2020, n. 253
Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2021, n. 2114
Cons. Stato, sez. III, 7 febbraio 2022, n. 840
Cons. Stato, sez. III, 7 agosto 2018, n. 4853
T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 15 aprile 2009, n. 3811
T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 30 gennaio 2009, n. 138
T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, 24 gennaio 2012, n. 137
T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 2 maggio 2018, n. 1166
T.A.R. Umbria, Perugia, sez. I, 6 novembre 2020, n. 492
T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 10 aprile 2018, n. 438
Cons. Stato, sez. III, 26 giugno 2019, n. 04414

Dottrina:

F. APERIO BELLA, *L'istruttoria procedimentale*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020, p. 351
A. BONOMO, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2020, p. 2
M. CALABRÒ, *Legal immigration and local resilience in Italy: the case of the integration councils*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, p. 93
S. CASTELLAZZI, *Permesso di soggiorno*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, Comunitario e Internazionale*, V Quaderno del "Il diritto dell'Economia", Modena, 2010, pp. 359-360
D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione fra diritto UE e diritto nazionale e le novità dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, F. GUARRIELLO, P. PUOTI (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 72 ss.
T. GHISALBERTI, *Interventi e prestazioni a favore degli stranieri*, in F. MANGANARO, V. MOLASCHI, R. MORZENTI PELLEGRINI, D. SICLARI (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, 2020, pp. 533 ss.
L. GILL, *Straniero e partecipazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, p. 55
M. INTERLANDI, *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, 2018
F. MARTINES, *La tutela procedimentale e giurisdizionale del migrante in Italia*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA, C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del*

sud. Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana, in www.oidu.net, marzo 2020

M. SAVINO, voce *Immigrazione*, in *Enciclopedia del diritto, I tematici III-2022*, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative*

M.R. SPASIANO, *Nuovi approdi della partecipazione procedimentale nel prisma del novellato preavviso di rigetto*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, pp. 25-54

F. TIGANO, *Diritti sociali, cittadinanza ed immigrazione. È ancora attuale il tradizionale concetto di cittadinanza?* in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, 2019, p. 219

C. TUBERTINI, *La partecipazione*, in M. DE DONNO, G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2022, p. 293

Altri materiali:

Centro Studi e Ricerche Idos, in collaborazione con Centro Studi Politici "S. Pio V", *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma, 2021

Corte dei conti europea, *L'integrazione dei migranti che provengono da paesi non appartenenti all'UE*, 2018

www.integrazionemigranti.gov.it

Per citare questo contributo: L. PERGOLIZZI, *Il procedimento di conversione del permesso di soggiorno per minore età in altro titolo di soggiorno*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2022.