

TRIBUNALE CIVILE DI BOLOGNA

Ricorso ex art. 30 comma 6 D.Lvo 25.07.1998 n. 286

Il sottoscritto avvocato Anna Maria Tonioni, con studio in Bologna, Piazza Calderini 1, rappresentante, difensore e domiciliatario del sig. A, nato il in Romania, titolare del passaporto , rilasciato il , con scadenza il , e di permesso di soggiorno n. , rilasciato dalla Questura di Bologna il , con scadenza il , come da mandato a margine del presente atto

espone

A è coniugato con B ed è genitore di C, nata il in Romania, titolare del passaporto n. .. rilasciato il .. con scadenza il .. (doc. 1, 2, 3).

A causa di una gravissima malattia (tumore osseo) della figlia C, che in Romania aveva già subito l'amputazione della gamba destra, nel marzo del 2004 A e la moglie hanno fatto ingresso in Italia insieme alla figlia, allora minorenni, nell'ambito del programma assistenziale a favore di cittadini stranieri approvato con delibera della Giunta Regionale 1430 del 2.8.2002 di cui alla delibera del Consiglio Regionale 397/2002.

Per la comprovata necessità di praticare cure ospedaliere e domiciliari a favore di C, il Tribunale per i Minorenni dell'Emilia Romagna, visto l'art. 31 comma 3 D.Lgs 1998/286, ha autorizzato i sig.ri B e A a permanere in Italia al fine di poter assistere la figlia per un periodo di sei mesi, e successivamente, con decreto in data 24/03/2005, permanendo le condizioni di cui al citato art. 31 comma 3, per ulteriori otto mesi (doc. 4). E infatti C, dopo un delicatissimo intervento sanitario presso gli Istituti Ortopedici Rizzoli ed un lungo ricovero ospedaliero, ha dovuto affrontare un prolungato trattamento chemioterapico, e, una volta dimessa dall'ospedale, ha dovuto praticare, e sta tuttora praticando, cure quotidiane a domicilio ed ospedaliere, finalizzate, tra l'altro, ad assestare la protesi che le è stata applicata. La ragazza

attualmente è seguita dal Dipartimento di Oncologia Muscoloscheletrica per il monitoraggio della tossicità della chemioterapia, per il quale pratica controlli ematologici periodici.

In ragione dei suddetti provvedimenti del Tribunale per i Minorenni, la Questura di Bologna ha rilasciato al sig. A un permesso di soggiorno, da ultimo con scadenza il 24.11.2005 (doc. 5).

Con istanza depositata il 10.06.2005 il sig. A ha richiesto alla Questura di Bologna di voler indicare che il permesso di soggiorno rilasciatogli *“per cure mediche”* consente una attività di lavoro limitatamente al periodo di validità dello stesso permesso. Nella istanza, il ricorrente evidenziava che il permesso di soggiorno ex art. 31 comma 3 D.Lgs 1998/286 ha natura di permesso per motivi di famiglia e come tale consente l'accesso al lavoro (doc. 6).

La Questura di Bologna, con provvedimento del 13.06.2005, ha rigettato l'istanza, così testualmente disponendo: *“ciò in quanto l'art. 11 comma 1 lett. c-quinquies stabilisce espressamente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di cure mediche in favore dei cittadini stranieri che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 31 comma 3 del Testo Unico, mentre l'art. 6 del D.Lgs 286/98 e l'art. 14 del DPR 394/99 non prevedono il permesso di soggiorno per cure mediche tra quelli che consentono lo svolgimento dell'attività lavorativa”* (doc. 7).

Detto provvedimento è errato ed ingiusto e con il presente atto il sig. Ane chiede la revoca e/o l'annullamento

per i motivi che seguono

1. Preliminarmente va affermata la giurisdizione del giudice ordinario e la competenza di questo Tribunale in camera di consiglio in composizione monocratica ex art. 30 comma 6 D.Lgs 1998/286.

Tale norma riguarda espressamente le controversie relative al *“diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare”*, al rifiuto del rilascio di *“permesso di soggiorno per motivi familiari”*, nonché tutti

“gli altri provvedimenti dell’autorità amministrativa in materia di diritti all’unità familiare”.

Nel caso in esame si sta discutendo di un provvedimento del Tribunale per i Minorenni dell’Emilia Romagna reso ai sensi dell’art. 31 comma 3 D.Lgs 1998/286, che il provvedimento adottato dalla Questura di Bologna il 13.06.2005 ha inteso illegittimamente limitare quanto agli effetti, in particolare per ciò che attiene al diritto del genitore straniero autorizzato alla permanenza in Italia ad esplicitare una attività lavorativa.

La previsione dell’art. 31 comma 3 si inserisce, al pari dell’art. 28 e dell’art. 30, nel Titolo IV del D.Lgs 286/1998 intitolato *“diritto all’unità familiare e tutela dei minori”* e dedicato essenzialmente alla disciplina del permesso di soggiorno per motivi di famiglia, e la giurisprudenza, pacificamente, fa rientrare tale permesso di soggiorno tra quelli attinenti alla tutela del diritto all’unità familiare.

2. L’art. 31 comma 3 D.Lgs 286/1998 recita: *“Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell’età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l’ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico. L’autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza”.*

La giurisprudenza attribuisce al permesso di soggiorno rilasciato ai genitori di minori autorizzati alla permanenza ex art. 31 comma 3 D.Lgs 1998/286 una natura di *permesso per motivi di famiglia*, ulteriore rispetto ai permessi di soggiorno per motivi familiari contemplati

nell'art. 30 del citato D.Lgs (Tribunale di Firenze 21.07.2003; Tribunale per i Minorenni di Firenze 26.02/27.3.2002; Tribunale per i Minorenni di Firenze 08.10.2002; Tribunale per i Minorenni di Firenze 05.03.2002; Tribunale per i Minorenni di Firenze 24.12.2001).

Ai sensi dell'art. 30 comma 2 del citato decreto legislativo, il permesso di soggiorno per motivi familiari consente, tra l'altro, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo. Conseguentemente, in applicazione dell'art. 12 comma 2 disp. prel. c.c. e dei principi costituzionali e sovranazionali -ribaditi dallo stesso art. 31 nella parte in cui si richiama allo "*sviluppo psicofisico*" del minore e dall'art. 28 nella parte in cui attribuisce "*carattere di priorità*" al "*superiore interesse del fanciullo*"- anche il permesso di soggiorno rilasciato ex art. 31 comma 3 T.U. consente l'accesso al lavoro.

Secondo la giurisprudenza, "*la ratio legis delle norme in commento, ove si muova dal presupposto della razionalità del sistema, che è a dire della non contraddittorietà delle regole parti del sistema ovvero della logicità del complesso normativo conferma quanto sopra sostenuto, atteso che l'art. 28 comma 3 T.U. prevede esplicitamente che "in tutti i provvedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 comma 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20.11.1989 ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 27.5.1991 n. 276"*.

E infatti "*il riconoscimento del superiore interesse del minore di non essere separato dal genitore può dirsi effettivo (e non mera enunciazione di principio) proprio nella misura in cui al genitore non abbiente, autorizzato ex art. 31 comma 3 ad entrare o permanere in Italia, sia consentito di svolgere regolare attività lavorativa, esercitando ed adempiendo, ad un tempo, il proprio diritto-dovere di*

mantenere i figli” come impongono gli artt. 30 della Costituzione, 147 del Codice Civile, 570 del Codice Penale, e la Convenzione sui diritti del fanciullo” (così Tribunale per i Minorenni di Firenze 26.02/27.3.2002). Inoltre, si aggiunge, una diversa interpretazione (nel senso che la norma richiedesse al genitore, per ottenere il permesso, di disporre di adeguate condizioni economiche che gli consentano il sostentamento senza lavorare) sarebbe contro il principio costituzionale di tutela dei diritti dell’uomo, oltre a creare una ingiustificata disparità di trattamento fra i minori abbienti, che potrebbero godere della permanenza dei genitori, e i non abbienti, che ne sarebbero esclusi.

Sul punto merita anche di essere ricordato che il rilascio all’autorizzazione ex art. 31 comma 3 D.Lgs 1998/286 non risulta subordinato alla dimostrazione della disponibilità da parte del familiare di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno (diversamente dall’art 4 comma 3 D.Lgs 1998/286) ovvero di un determinato reddito (diversamente dall’art. 29 comma 3 lett. b D.Lgs 1998/286) e perciò non può precludere al ricorrente la possibilità di svolgere in Italia attività lavorativa regolare, per procurarsi i detti mezzi di sussistenza, ovviamente limitatamente al tempo in cui è autorizzato a rimanere in Italia.

3. La Questura di Bologna ha rigettato l’istanza del sig. A perché il nuovo art. 11 comma 1 lettera c-quinquies del regolamento di attuazione del D.Lgs 1998/286 (DPR 1999/394 come modificato dal DPR 2004/334) oggi, per la prima volta, denomina il permesso di soggiorno a favore del genitore di minore che si trovi nelle condizioni di cui all’art. 31 comma 3 D.Lgs 1998/286 quale permesso di soggiorno “*per cure mediche*”. E quindi, prosegue la Questura, trattandosi di un permesso di soggiorno per cure mediche, al suo titolare non sarebbe consentito svolgere attività di lavoro: e infatti l’art. 6 del D.Lgs 286/98 e l’art. 14 del

DPR 394/99 (come modificato dal DPR 2004/334) non prevedono il permesso di soggiorno per cure mediche tra quelli che consentono lo svolgimento dell'attività lavorativa.

E' chiaro che la Questura ritiene che la nuova formulazione della norma regolamentare, definendo il permesso ex art. 31 comma 3 D.Lgs 286/98 come permesso "*per cure mediche*", ne escluderebbe la natura di permesso per motivi di famiglia. Ma questa interpretazione non è certamente corretta. E infatti la fonte di legge primaria, l'art. 31 comma 3 citato, è rimasto immutato sia nella sua formulazione sia quanto alla sua collocazione, il Titolo IV del T.U., che si occupa di "*diritto all'unità familiare e tutela dei minori*". E' quindi evidente che la fonte secondaria, l'art. 11 comma 1 lettera c-quinquies del nuovo regolamento di attuazione del D.Lgs 1998/286, non può avere disposto alcunché *contra legem*.

D'altronde, se al contrario dovessimo ritenere che la norma regolamentare avesse innovativamente disposto in contraddizione con la norma primaria, ne conseguirebbe la sua illegittimità, e pertanto l'adito Tribunale, a seconda della ritenuta natura del regolamento stesso, dovrebbe: a) o disapplicarla perché *contra legem*; oppure b) interpretarla, adeguandone la portata sia rispetto alla norma di legge (art. 31 comma 3 D.Lgs 286/98) sia rispetto ai principi costituzionali (art. 2, art. 3, art, 30, art, 32); ovvero c) ritenerla costituzionalmente illegittima per contrasto con i suddetti articoli della carta costituzionale, con ogni conseguente provvedimento di rimessione alla Consulta. In questo terzo caso, ai fini della rilevanza della questione, è appena da segnalare che le esigenze lavorative del ricorrente rispondono alla necessità di garantire alla figlia le cure continuative (domiciliari ed ospedaliere) di cui ha bisogno e in ragione delle quali lo stesso ricorrente è stato autorizzato a permanere in Italia. Per potersi curare in Italia, C necessitava, come necessita tuttora, di una collocazione stabile e

dignitosa, e infatti il ricorrente ha reperito una abitazione in Imola, per la quale corrisponde un canone di locazione (doc. 8); la ragazza, inoltre, per non interrompere gli studi già avviati in Romania, è iscritta a scuola, con tutti i conseguenti oneri a carico dei genitori (iscrizione, libri, etc.); non senza dire delle quotidiane esigenze di vita (cibo, vestiario, trasporti, attrezzature sanitarie, medicine etc).

Va poi detto che, se fosse corretta l'interpretazione offerta dalla Questura, se cioè il permesso ex art. 31 comma 3 D.Lgs 286/98 avesse natura di permesso per cure mediche, e non più per motivi di famiglia, il richiedente si troverebbe anche nell'impossibilità di iscrivere la figlia C al SSN, e dunque dovrebbe provvedere a pagare per intero le cure mediche della ragazza (chemioterapia, TAC, protesi, etc), diversamente dal caso del titolare di permesso di soggiorno per motivi di famiglia. Come dire: l'interpretazione voluta dalla Questura trasforma il permesso di cui trattasi da strumento eccezionalmente predisposto dal legislatore per tutelare l'interesse superiore di minori particolarmente sfortunati in un meccanismo aberrante e beffardo, dato che il titolare di tale permesso, da un lato sarebbe stato autorizzato dal Tribunale a permanere in Italia proprio per poter prestare assistenza al minore, ma al contempo con l'impossibilità sia di procurarsi lecitamente i mezzi necessari per farlo sia di poter fruire di quelle prestazioni sanitarie in ragione della quali si giustifica la sua stessa permanenza in Italia. Con buona pace dell'interesse superiore del minore.

4. Merita di essere puntualizzato che l'autorizzazione giurisdizionale alla permanenza dello straniero in Italia ex art. 31 comma 3 D.Lgs 286/98 (ed il conseguente permesso) era e rimane titolo completamente diverso dallo "*specifico visto di ingresso e relativo permesso di soggiorno*" concesso dalla Questura per cure mediche ex art. 36 D.Lgs 286/98. Lo dimostrano:

a) la diversa autorità competente ad emettere il rispettivo provvedimento autorizzativi: nell'un caso il Tribunale per i Minorenni, nell'altro la Questura;

b) la diversa collocazione sistematica nel corpo normativo: nell'un caso il titolo IV intitolato “*diritto all'unità familiare e tutela dei minori*”, nell'altro il titolo V intitolato “*disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale*”;

c) la diversità dell'interesse protetto: nell'un caso lo sviluppo psicofisico del minore, nell'altro la necessità di cure mediche;

d) la diversità dei soggetti tutelati: nell'un caso il minore, che è persona diversa dal richiedente il permesso, nell'altro il richiedente il permesso.

5. La Questura di Bologna richiama gli art. 6 del D.Lgs 286/98 e 14 del DPR 394/99 (come modificato dal DPR 2004/334) per sostenere che il permesso di cui è causa non consentirebbe lo svolgimento dell'attività lavorativa in quanto non contemplato in tali norme.

Valgano le seguenti considerazioni, in via graduale:

a) Non solo l'art. 6 D.Lgs 286/98 ma anche il corrispondente art. 14 DPR 1999/394 affermano che il titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari ha diritto di svolgere attività di lavoro. E come abbiamo detto, quello di cui trattasi è proprio un permesso di famiglia;

b) è vero che né l'art. 6 D.Lgs 286/98 né il corrispondente art. 14 del regolamento menzionano specificatamente il permesso ex 31 comma 3 stesso D.Lgs, e ciò potrebbe lasciare il dubbio che tale mancata indicazione implicasse la volontà di escludere il permesso in questione tra quelli che consentono una attività di lavoro, come sembra ritenere la Questura. Ma quelle norme vanno interpretate secondo i canoni dell'art. 12 comma 2 disp. prel. C.c.: per le ragioni già illustrate, il caso “non

regolato” è certamente omologo e caratterizzato da una *eadem ratio* rispetto al caso previsto dall’art. 30 D.Lgs 286/98 (ed è invece dissimile al disposto ed alla ratio sottesa all’art. 36), sicchè, per consequenzialità logica, in applicazione degli artt. 6 e 30 D.Lgs 286/98 e 14 nuovo regolamento, anche ai titolari di permesso di soggiorno ex art. 31 comma 3 dovrà ritenersi consentito di svolgere una attività di lavoro;

c) ove così non fosse (e non si accedesse a tale interpretazione analogica) si dovrebbe comunque operare una interpretazione adeguatrice della norma, in senso conforme sia al dettato costituzionale (art. 2, 3, 30, 32 Cost.) sia ai principi espressi dall’art. 30 comma 2 D.Lgs 286/98;

d) qualora poi l’adito Tribunale non ritenesse di potere accedere a nessuna delle predette opzioni applicative ed interpretative della norma, in tal caso diverrebbe rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 30 comma 2 T.U. -e in ipotesi dell’art 14 nuovo regolamento- nella parte in cui non prevedono che anche il titolare di permesso di soggiorno ex 31 comma 3 D.Lgs 286/98 possa svolgere attività di lavoro limitatamente al tempo in cui è autorizzato a permanere in Italia, per contrasto con gli artt. 2, 3, 30, e 32 Cost. In questo quarto caso, ai fini della rilevanza della questione, richiamiamo le considerazioni svolte più sopra sub 3.

Tutto ciò premesso, il sottoscritto avvocato, in nome e per conto

chiede

che il Tribunale di Bologna voglia revocare e/o annullare il provvedimento della Questura di Bologna in data 13.06.2005 e per l’effetto voglia dichiarare che il permesso di soggiorno n. dalla Questura di Bologna il scadenza il a favore di A consente una attività di lavoro limitatamente al periodo di validità del permesso stesso.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 DPR 115/2002 si dichiara che il presente procedimento è esente da imposta di bollo, di registro e di ogni altra tassa ex art. 30 u.c. D.Lgs 286/98.

Si allega in copia: 1-2-3) frontespizi passaporti A B C; 4) decreto in data 24.03.2005 del Tribunale per i Minorenni dell'Emilia Romagna ex art. 31 comma 3 D.Lgs 1998/286; 5) permesso di soggiorno per motivi di cure mediche rilasciato a A in data 16.05.2005; 6) istanza alla Questura di Bologna in data 10.06.2005; 7) provvedimento della Questura di Bologna in data 13.06.2005; 8) contratto di locazione; 9-11) decreto Tribunale di Firenze 21.07.2003; decreto Tribunale per i Minorenni di Firenze 08.10.2002; decreto Tribunale per i Minorenni di Firenze 26.02./27.03.2002.

Bologna 28 giugno 2005

Avv. Anna Maria Tonioni