

Massima e/o decisione

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania
sezione staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2085 del 2022, proposto da -OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Gioiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

-OMISSIS-, -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Salerno, domiciliataria ex lege in Salerno, c.so Vittorio Emanuele, 58;

- accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato -OMISSIS-
- accertare e dichiarare il conseguente obbligo delle -OMISSIS- di provvedere sulla predetta istanza;
- ordinare alla -OMISSIS- di provvedere sulla predetta istanza, entro un termine non superiore a sessanta giorni;
- disporre sin da ora la nomina di un Commissario ad acta, per l'ipotesi di ulteriore inerzia dell'Amministrazione oltre il termine stabilito;
- con ogni conseguenziale statuizione di legge, anche in ordine alle spese del giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di -OMISSIS- e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2023 il dott. Valerio Bello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ex artt. 31 e 117 c.p.a., il ricorrente ha chiesto l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dalla -OMISSIS- sulla richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato a seguito della positiva definizione di un'istanza di emersione del lavoro irregolare a norma dell'art. 103, comma 15, d.l. n. 34/20.

2. Si è costituito in giudizio il Ministero resistente limitandosi a depositare gli atti del procedimento.

3. Alla camera di consiglio del 23 maggio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato per le ragioni che seguono.

4.1. Emerge dall'esame degli atti di causa che:

- in data 7 marzo 2022, il ricorrente ha inoltrato alla -OMISSIS- il c.d. kit postale tramite uno sportello autorizzato -OMISSIS-
- quest'ultimo ha rilasciato regolare ricevuta ed inviato la lettera di convocazione per il giorno 16 agosto 2022 presso la -OMISSIS-, per la sottoposizione ai rilievi fotodattiloscopici previsti dall'art. 5, comma 2 bis, d.lgs. n. 286/98;
- in data 20 dicembre 2022, la Questura ha comunicato al ricorrente i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza;
- quest'ultimo, per il tramite del proprio legale, ha presentato controdeduzioni ed è stato invitato, su richiesta, ad accedere agli atti del procedimento;
- in seguito, alcun provvedimento, né di accoglimento, né di rigetto, risulta essere stato emesso.

4.2. Tanto premesso, occorre prendere posizione in ordine all'individuazione sia del termine di conclusione del procedimento che del dies a quo del predetto termine.

4.2.1. Questa Sezione ha già avuto modo di precisare che il procedimento avviato con l'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare nell'interesse di una persona di cittadinanza straniera deve essere chiuso nel termine di 180 giorni, e ciò in quanto ai sensi dell'art. 2, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, la materia dell'emersione deve ritenersi esclusa dall'intero sistema dei termini per il procedimento amministrativo

previsto dai tre commi dell'art. 2 e, a maggior ragione, dal termine più breve previsto dal relativo comma 2 (ex multis T.A.R. Salerno, sez. III, n. 3 febbraio 2023). Se tale orientamento merita conferma, va precisato, tuttavia, che, una volta concluso il peculiare procedimento previsto dall'art. 103, d.l. n. 34/20, non sono ravvisabili ragioni per escludere l'applicazione delle regole ordinarie in materia di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato previste dal d.lgs n. 286/98, cui la disciplina relativa all'emersione si pone in rapporto di strumentalità. Infatti:

- la speciale disciplina prevista dall'art. 103, d.l. n. 34/20 costituisce un corpus normativo autonomo e distinto, introdotto dal legislatore al fine di favorire l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari, nell'ambito del quale è previsto l'accertamento di determinati presupposti che consentono allo straniero, che versi nelle condizioni ivi previste, di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, previa effettuazione da parte della Questura delle medesime verifiche previste per tutte le altre ipotesi disciplinate dal d.lgs n. 286/98 e in mancanza di qualsivoglia espressa disposizione derogatoria;
- se le due discipline si pongono in un rapporto di naturale consecuzione, non si verifica, tuttavia, alcuna interferenza, sicché il titolo che consente la permanenza nel territorio dello Stato è quello stesso disciplinato dal d.lgs n. 286/98, ciò che comporta l'applicazione del regime giuridico suo proprio, ivi compresa la disciplina procedimentale e, segnatamente, quella relativa al termine di conclusione del procedimento;
- ciò è reso evidente anche dalla formulazione del comma 15 dell'art. 103, d.l. n. 34/20, in forza del quale lo sportello unico per l'immigrazione, effettuate le opportune verifiche ed acquisiti i pareri obbligatori, convoca l'istante, tra gli altri incombenti, per la compilazione della "richiesta" di permesso di soggiorno per lavoro subordinato, il cui rilascio è evidentemente di competenza di altra articolazione dell'amministrazione centrale periferica (che deve necessariamente beneficiare di un nuovo termine per il compimento della propria attività amministrativa), dato che depone per una netta separazione tra i due procedimenti;
- la Corte costituzionale (sentenza 8 maggio 2023, n. 88), nel pronunciarsi sulla legittimità delle disposizioni che prevedono la commissione di alcuni reati quale motivo ostativo al rinnovo del permesso di soggiorno a prescindere da un accertamento in concreto della pericolosità sociale del soggetto richiedente, ha evidenziato come la "disciplina 'speciale' applicabile all'intera sequenza procedimentale che parte dall'emersione e giunge al rilascio del permesso di soggiorno per lavoro, non può non trovare logico e coerente approdo anche nell'ambito della disciplina "generale" di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998", disciplina generale che trova, dunque, piena e diretta applicazione anche allorché il rilascio del permesso di soggiorno consegua alla positiva definizione del procedimento di emersione;
- da ultimo, è opportuno osservare che non ricorrono, nell'ipotesi in esame, ancorché si versi pur sempre nella materia dell'immigrazione, le ragioni che hanno indotto la giurisprudenza amministrativa ad individuare un termine "residuale" (pari a 180 giorni) per la conclusione del procedimento di cui all'art. 103, d.l. n. 34/20, giacché non sussiste, in questo caso, alcuna lacuna da colmare, essendo previsto, in attuazione della riserva di legge di cui all'art. 2, l. n. 241/90, un termine espresso per la conclusione del procedimento;
- tale termine va rinvenuto nella disposizione di cui all'art. 5, comma 9, d.lgs n. 286/98 ed è pari a sessanta giorni; "dal relativo superamento discende unicamente la formazione di un silenzio inadempiuto avverso il quale il privato può esercitare l'azione di cui agli artt. 31 e 117 d.lg. n. 104/2010". (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 9 febbraio 2022, n. 300).

4.2.2. Per quanto concerne il dies a quo, ad avviso del Collegio, esso deve essere individuato nel giorno in cui l'istante è convocato presso la Questura per l'effettuazione dei rilievi fotodattiloscopici, per ragioni sia giuridiche che di coerenza logica. Infatti:

- la presentazione all'Ufficio Postale del plico da far pervenire alla Questura non integra tecnicamente la formulazione di un'istanza, bensì un mezzo di trasmissione della stessa;
- a norma dell'art. 2, comma 6, l. n. 241/90, nei procedimenti ad istanza di parte il termine per la conclusione del procedimento decorre dal ricevimento della domanda da parte dell'amministrazione;
- tale regola generale – che risponde non solo ad esigenze di celerità nella definizione del procedimento a tutela della posizione del privato ma anche alla necessità che l'amministrazione entri nella materiale disponibilità dell'"oggetto" sul quale deve provvedere – deve essere coordinata con quanto previsto dall'art. 39, comma 4 bis, l. n. 3/03, in forza del quale "il Ministero dell'interno può altresì, stipulare, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, convenzioni con concessionari di pubblici servizi (...) per la raccolta e

l'inoltro agli uffici dell'Amministrazione dell'interno delle domande, dichiarazioni o atti dei privati indirizzati ai medesimi uffici nonché per lo svolgimento di altre operazioni preliminari all'adozione dei provvedimenti richiesti e per l'eventuale inoltro, ai privati interessati, dei provvedimenti o atti conseguentemente rilasciati";

- in data 30 gennaio 2006, il Ministero dell'interno e Poste Italiane S.p.a. hanno siglato una convenzione "per la semplificazione delle procedure amministrative di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno", avente ad oggetto i servizi postali e le attività amministrative ed informatiche connesse ai procedimenti in materia di immigrazione di cui all'allegato tecnico n. 1 che costituisce parte integrante della convenzione;

- quest'ultimo prevede (Parte B, par. 5.2.11.) che la gestione delle convocazioni avvenga in base ad un piano di carichi di lavoro delle Questure (Ufficio immigrazione e Polizia scientifica) mediante un apposito servizio online e che per mezzo della "funzionalità di Gestione Agenda" l'amministrazione possa avviare l'istruttoria, provvedendo alla convocazione dello straniero per l'identificazione o i rilievi fotodattiloscopici e/o per altri adempimenti;

- pertanto, è lo stesso sistema delineato dal legislatore, che ha ricevuto attuazione mediante la stipula della predetta convenzione, comprensiva dell'allegato tecnico, a prevedere uno iato temporale tra la presentazione del kit presso l'Ufficio postale e il ricevimento della domanda da parte dell'Ufficio competente, che deve necessariamente identificarsi con il giorno della convocazione, risultando altrimenti irragionevole far decorrere il termine per il compimento dell'attività istruttoria da un momento antecedente rispetto a quello in cui l'amministrazione può in concreto esercitare la funzione accertativa cui è preposta;

- del resto, tale sistema (così come la soluzione interpretativa adottata dal Collegio) risulta perfettamente coerente con l'obiettivo, perseguito dal legislatore attraverso il meccanismo sopra delineato, di rendere l'amministrazione in grado di gestire in modo efficiente, tenuto conto della limitatezza delle risorse umane e strumentali a disposizione, procedimenti, come quello in discorso, c.d. "di massa", rispetto ai quali la giurisprudenza amministrativa è talora giunta addirittura a negare l'esistenza di un termine di conclusione del procedimento e l'esperibilità dei rimedi avverso il silenzio inadempiuto.

5. Tanto premesso, come già evidenziato, il ricorrente è stato sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici in data 16 agosto 2022 e, ad onta della comunicazione del preavviso di rigetto ex art. 10 bis, l. n. 241/90, alcun provvedimento è stato adottato dall'amministrazione.

Risulta pertanto inutilmente decorso, con riferimento sia alla data della notifica del ricorso (13 dicembre 2022) che al momento della pronuncia del presente provvedimento, il termine di sessanta giorni previsto alla legge, sicché il ricorso deve essere accolto e l'amministrazione resistente condannata a provvedere, mediante l'emanazione di un provvedimento espresso, nel termine di giorni sessanta dalla notifica ovvero dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

6. Tenuto conto della novità delle questioni emerse, sussistono i presupposti per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la persona del ricorrente e gli estremi del procedimento amministrativo.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Fabio Di Lorenzo, Referendario

Valerio Bello, Referendario, Estensore

