

Publicato il 15/07/2021

N. 00[REDACTED]2021 REG.PROV.COLL.
N. 00[REDACTED]2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale [REDACTED] del 2021, proposto da
-ricorrente-, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandra Ballerini, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Questura Alessandria, in persona del Ministro pro
tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Torino,
domiciliataria ex lege in Torino, via dell'Arsenale, 21;

per l'annullamento

del provvedimento n. prot. [REDACTED] del 27.11.2020, notificato in data
15.4.2021, con il quale è stata rigettata l'istanza di rilascio di permesso di
soggiorno ex art 103 c.2 D.L. n. 34/2020, nonché l'annullamento di ogni
altro atto, presupposto, preparatorio, prodromico, concernente, connesso o
conseguenziale, anche non conosciuti e comunque lesivi degli interessi del
ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Il ricorrente ha impugnato il provvedimento con il quale è stata rigettata la sua istanza di rilascio di permesso di soggiorno ex art. 103 co. 2 del d.l. n. 34/2020.

Ha dedotto di essere cittadino ivoriano giunto in Italia nel 2015, momento in cui formalizzava domanda di protezione internazionale. La commissione territoriale competente respingeva l'istanza; la decisione veniva impugnata innanzi al Tribunale ordinario di Milano che respingeva l'impugnativa in data 18.3.2018; il ricorrente provvedeva quindi ad impugnare l'ordinanza in Corte d'appello, che tuttavia confermava il rigetto. Attualmente pende ricorso per Cassazione.

Nel contempo il ricorrente, quale richiedente asilo, prestava varia attività lavorativa in ambito cooperativo ed agricolo.

Nelle more, in data 19.5.2020, entrava in vigore il d.l. n. 34/2020, volto a favorire l'emersione di lavoratori stranieri con titolo di soggiorno scaduto dal 31.10.2019; il ricorrente presentava ulteriore istanza ai sensi dell'art. 103 co. 2 di detto d.l. n. 34/2020.

In data 4.10.2020 il ricorrente riceveva preavviso di rigetto e presentava osservazioni.

L'istanza veniva definitivamente respinta con il provvedimento qui impugnato.

Lamenta parte ricorrente:

1) la violazione dell'art. 3 co. 1 e 3 l. n. 241/90; violazione e/o falsa interpretazione art. 103 co. 2 d.l. n. 34/2020; violazione art. 3 e 10 co. 2

Cost; eccesso di potere per carenza ed erroneità della motivazione. Difetto di istruttoria, erronea valutazione dei fatti e dei presupposti, difetto di motivazione anche in punto interesse pubblico. Evidenzia parte ricorrente che la condizione di titolare di permesso di soggiorno scaduto dal 31.10.2019 può accomunare sia soggetti che ne sono del tutto privi, perché non ne hanno chiesto il rinnovo, sia soggetti che, pur avendo attivato il procedimento di rinnovo, non lo abbiano ancora perfezionato; ancora, data la lunghezza di definizione delle procedure relative al rilascio dei permessi di soggiorno, aggravata dall'emergenza sanitaria, è stata disposta una proroga *ex lege* di validità dei titoli di soggiorno in scadenza, precisando tuttavia che ciò non avrebbe inficiato l'accesso degli stranieri alle procedure di emersione. Ne consegue che l'irregolarità del soggiorno, dal punto di vista sistematico, non sarebbe imprescindibile per accedere alla procedura. Ciò non di meno l'amministrazione ha escluso i richiedenti asilo dalla procedura di emersione e previsto l'ammissibilità della domanda solo da parte dei soggetti che contestualmente rinuncino al riconoscimento della protezione internazionale; siffatta ricostruzione ermeneutica viene quindi contestata.

2) violazione dell'art. 10 bis della l. n. 241/90 come modificato dalla l. n. 15/2005; in sede procedimentale l'amministrazione non avrebbe correttamente valutato le osservazioni di parte;

3) eccesso di potere e violazione di legge; dal 2015 all'attualità il ricorrente ha sempre svolto attività lavorativa, dimostrando una elevata volontà di integrazione; la permanenza del ricorrente sul territorio nazionale sarebbe allo stato garantita solo in forma precaria, in violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché del protocollo addizionale n. 7 della stessa Convenzione;

4) violazione e falsa applicazione dell'art. 19 co. 1 d.lgs. n. 286/98; con il d.l. n. 130/2020 è stato introdotto il divieto di respingimento o espulsione

di soggetti che rischiano l'esposizione a tortura o trattamenti inumani o degradanti, condizione cui il ricorrente sarebbe esposto nel proprio paese;
5) violazione dell'art. 2 co. 6 del d.l.vo n. 286/98 e 3 co. 3 d.p.r. n. 394/99;
si contesta poi che il provvedimento impugnato non è stato tradotto nella lingua del ricorrente.

Si è costituita l'amministrazione resistente, contestando in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso introduttivo.

All'udienza fissata per la trattazione dell'istanza cautelare la causa, previo avviso alle parti, è stata trattenuta a decisione.

Ritiene il collegio che meriti favorevole scrutinio e sia per altro assorbente la problematica dedotta con il primo motivo di ricorso di violazione dell'art. 103 co. 2 d.l. n. 34/2020.

Recita il d.l. n. 34/2020 art. 103:

“1. Al fine di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da - COVID-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari, i datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, possono presentare istanza, con le modalità di cui ai commi 4, 5, 6 e 7 , per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri. A tal fine, i cittadini stranieri devono essere stati sottoposti a rilievi fotodattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 ovvero devono aver soggiornato in Italia precedentemente alla suddetta data, in forza della dichiarazione di presenza, resa ai sensi della legge 28 maggio 2007, n. 68 o di attestazioni costituite da documentazione di data

certa proveniente da organismi pubblici; in entrambi i casi, i cittadini stranieri non devono aver lasciato il territorio nazionale dall'8 marzo 2020.

2. Per le medesime finalità di cui al comma 1, i cittadini stranieri, con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno, possono richiedere con le modalità di cui al comma 16, un permesso di soggiorno temporaneo, valido solo nel territorio nazionale, della durata di mesi sei dalla presentazione dell'istanza. A tal fine, i predetti cittadini stranieri devono risultare presenti sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020, senza che se ne siano allontanati dalla medesima data, e devono aver svolto attività di lavoro, nei settori di cui al comma 3, antecedentemente al 31 ottobre 2019, comprovata secondo le modalità di cui al comma 16. Se nel termine della durata del permesso di soggiorno temporaneo, il cittadino straniero esibisce un contratto di lavoro subordinato ovvero la documentazione retributiva e previdenziale comprovante lo svolgimento dell'attività lavorativa in conformità alle previsioni di legge nei settori di cui al comma 3, il permesso viene convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.”

La regolarizzazione è specificamente indirizzata ai lavoratori in ambito domestico ed agricolo ed è preclusa a soggetti gravati da problematiche penali o di ordine pubblico.

Nel provvedimento impugnato l'istanza è stata ritenuta inammissibile a causa della contestuale pendenza (ancorchè in sede giurisdizionale) in favore del ricorrente di un procedimento per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Si legge infatti nel provvedimento impugnato: “il requisito essenziale stabilito dalla norma per la definizione della procedura di regolarizzazione di cui al comma 2 è lo stato di irregolarità sul territorio nazionale del cittadino straniero. A tale riguardo si rileva che il comma 2 dell'art. 103, nella parte in cui prevede quale presupposto per la presentazione

dell'istanza la titolarità di un permesso di soggiorno scaduto, va letto necessariamente in combinato disposto con l'art. 7 co. 1 d.lgs. n. 25/2008 che riconosce espressamente il diritto del richiedente asilo a permanere sul territorio dello Stato fino alle decisioni adottate dalla Commissione Territoriale ai sensi dell'art. 32 del citato decreto; ne consegue, pertanto, che fino alla definizione del citato procedimento lo straniero è "autorizzato a rimanere sul territorio dello Stato". Alla luce di quanto premesso nonché delle disposizioni che regolano la condizione giuridica dei richiedenti asilo, atteso il loro diritto a permanere regolarmente sul territorio nazionale fino alla conclusione del relativo procedimento amministrativo, si ritiene che tale condizioni non soddisfi i requisiti previsti dalla norma per la prosecuzione della procedura volta al rilascio del permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2 del citato art. 103".

Ancora, sempre nella motivazione dell'atto impugnato, veniva ribadito: che i presupposti applicativi della procedura di emersione richiederebbero necessariamente la condizione di irregolarità sul territorio nazionale da parte del cittadino straniero, da escludersi per i richiedenti asilo in quanto inespellibili sino alla conclusione del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale o del successivo contenzioso nei termini previsti dall'art. 35 bis d.l.vo n. 25/2008; che, secondo la circolare 24 luglio 2020 diramata dal Ministero dell'Interno del Lavoro e delle Politiche sociali, la coesistenza dei titoli (per protezione internazionale e per emersione) sarebbe ammessa solo a precise condizioni applicative (rilascio a fini lavorativi di un titolo cartaceo valido solo sul territorio nazionale) e solo per l'ipotesi di cui all'art. 103 co. 1 del d.l. n. 34/2020; quanto al comma 2 del medesimo articolo l'ammissibilità dell'istanza sarebbe condizionata alla rinuncia da parte dell'interessato al procedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Per queste ragioni l'istanza è stata ritenuta inammissibile ed archiviata.

Si procede quindi ad analizzare l'unica ragione ostativa espressa nel provvedimento.

Pare al collegio che la motivazione esplicitata, pur nella evidente difficoltà interpretativa e novità delle disposizioni, presenti profili di criticità, sia in quanto avulsa dalla effettiva dinamica delle diverse procedure, sia in quanto le argomentazioni spese non sono ineccepibili per coerenza interna e con la stessa *ratio legis*.

Gli obiettivi dell'intera normativa sono stati esplicitati in sede parlamentare come segue:

“il provvedimento vuole contribuire a stabilizzare e a rendere visibili e trasparenti rapporti di lavoro, già in essere prima del dilagare della pandemia, in settori come quello agricolo e domestico, nei quali tradizionalmente le persone sono più a rischio di sfruttamento e di privazione di ogni diritto, anche il più elementare. Parimenti, la norma contenuta nel decreto-legge n. 34 del 2020 mira ad agevolare la stipula di contratti di lavoro regolari nei medesimi settori da parte di persone che, pur legalmente giunte in Italia, sono attualmente prive di un permesso di soggiorno ancora valido. [...] contenendo nel medesimo tempo il pericolo di contagio e forse anche pericoli di ordine pubblico" (Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, seduta del 10 giugno 2020).

In sintesi la normativa, occasionata dall'emergenza sanitaria, ha inteso favorire la coerenza tra titoli di soggiorno e posizioni lavorative in settori particolarmente afflitti dalla problematica dell'irregolarità diffusa e del lavoro nero; essa è stata concepita in particolare in favore di soggetti comunque legalmente entrati in Italia, non gravati da condanne o misure di allontanamento coatto, di fatto inseriti in un tessuto economico e tuttavia vulnerabili dal punto di vista della forza contrattuale e con l'obiettivo

dichiarato di favorire coerenza tra la situazione lavorativa, pur esistente, e la condizione giuridica dei lavoratori.

La normativa ha tralasciato ogni specifico coordinamento con la posizione dei richiedenti protezione internazionale (aspiranti allo *status* di rifugiato, quindi soggetti che reclamano il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo e non di un semplice titolo autorizzatorio) e ciò già appare incoerente con la realtà economica, essendo fatto notorio che molte di queste perone operano con modalità più o meno regolari proprio nel settore agricolo.

Vero è che il richiedente protezione internazionale, come osservato dall'amministrazione, è abilitato alla permanenza sul territorio nazionale sino alla definizione amministrativa della sua istanza nonché, ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 35 bis del d.lgs. n. 25/2008, sino alla chiusura del contenzioso eventualmente instauratosi a seguito di un primo diniego, vero è ugualmente che, come osservato dalla difesa di parte ricorrente, la posizione del soggetto in attesa di definizione della propria istanza di protezione internazionale o del successivo contenzioso è caratterizzata da una intrinseca "precarietà di lunga durata" che non ha alcuna coerenza con le esigenze lavorative; la normativa, infatti, pur ponendo termini apparentemente brevi, trattandosi ovviamente di termini tutti ordinatori, non offre alcun tipo di certezza all'interessato, tant'è vero che il ricorrente è in sostanziale attesa di definizione della propria posizione dal 2015 (oltre cinque anni).

Per di più, essendo la sua legittima permanenza destinata a cessare in forza di possibili decisioni sfavorevoli, la cui tempistica sfugge sostanzialmente al controllo dell'interessato, seguendo il ragionamento dell'amministrazione il richiedente protezione internazionale si trova esposto al rischio di vedersi opporre, in data odierna, la possibilità di una legittima permanenza che lo escluderebbe dalla procedura di emersione, pur in presenza di tutte le altre condizioni e, respinta l'ultima istanza di

ricorso, di trovarsi in una certa condizione di irregolarità avendo perso, non per sua colpa o scelta, la finestra temporale che lo abilitava ad avvalersi della procedura di emersione prevista dall'art. 103 co. 5 del d.l. n. 34/2020. Ne deriva il paradosso che un soggetto potenzialmente in possesso dei requisiti sostanziali sia per il riconoscimento dello *status* di rifugiato che di quelli per l'emersione, potrebbe, per mero difetto di coordinamento dei tempi delle procedure, non ottenere nessuno dei due o, seguendo le indicazioni dell'amministrazione, essere costretto a rinunciare al riconoscimento dello *status* di rifugiato senza aver avuto contezza del possibile esito definitivo dell'istanza.

Siffatto effetto, indotto dall'interpretazione proposta dall'amministrazione, non pare al collegio potersi qualificare una coerente conseguenza della tassatività delle fattispecie di sanatoria, apparendo piuttosto un risultato arbitrario dovuto al mero mancato coordinamento tra procedimenti (coordinamento il cui obbligo incombe sull'amministrazione e non può certo essere fatto gravare sul privato, che non ha gestione di tempi e modi delle procedure).

Pare quindi indispensabile una lettura della normativa che favorisca tale coordinamento, in una logica di rispetto sostanziale dei valori ed interessi dichiaratamente oggetto di tutela normativa e per altro anche dei presupposti valori costituzionali.

La posizione assunta dall'amministrazione, in contrasto con la *ratio legis*, preclude invece un accesso alla regolarità per la sola ragione che un soggetto sia anche portatore di una parallela e diversa potenziale condizione soggettiva favorevole (per di più costituzionalmente garantita), la quale paradossalmente, da alternativa di maggior tutela, diviene impropria limitazione di accesso alla legalità lavorativa.

D'altro canto è condivisibile la difesa di parte ricorrente là dove ha evidenziato come l'art. 103 co. 2, menzionando gli stranieri "con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in

altro titolo di soggiorno”, contrariamente a quanto si legge nel provvedimento impugnato, non necessariamente si indirizza solo agli irregolari che non hanno inteso rinnovare o convertire il loro titolo di soggiorno ma, ragionevolmente, comprende anche coloro il cui titolo sia in attesa di rinnovo (e quindi indubbiamente scaduto ma con posizione non definitiva per le tempistiche amministrative di definizione della richiesta) e financo a coloro il cui titolo di soggiorno sia stato prorogato *ex lege* nel contesto pandemico (così come, correttamente, espressamente chiarito dalla circolare del Ministero dell’interno prot. 44360 del 19.6.2020 con riferimento ai titoli di soggiorno prorogati ex art. 103 d.l. n. 18/2020).

In sostanza la normativa non ha inteso regolamentare i flussi migratori (non fosse altro perché indirizzata a soggetti già di fatto stabiliti sul territorio ed inseriti nel mercato – irregolare – del lavoro) ma semplicemente dare dignità ai lavoratori e trasparenza ad un mercato particolarmente opaco, che produce una numerosa serie di ulteriori esternalità negative a livello collettivo, come resosi più evidente con l’esplosione della pandemia.

Ancora la stessa amministrazione, come ricordato nel provvedimento impugnato, con la circolare 24 luglio 2020, ha ritenuto ammissibile, ai sensi dell’art. 103 co. 1 del d.l. n. 34/2020, che sia il datore di lavoro a presentare domanda di regolarizzazione per il lavoratore irregolare, ancorché si tratti di soggetto che ha presentato domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato; tale condizione non sarebbe in tal caso ostativa all’ottenimento di un titolo, se pur provvisorio. L’asimmetria delle soluzioni proposte (la richiesta di protezione internazionale non impedirebbe al datore di lavoro di regolarizzare una situazione di irregolarità che ha in modo determinante contribuito a creare ma impedirebbe al solo lavoratore, il cui margine di scelta sul punto è palesemente inconsistente, di vedere la propria posizione tutelata) finisce per aggravare il senso di contrasto con i valori costituzionali (tra tutti art.

3, parità di trattamento, art. 36, tutela del lavoratore) che l'interpretazione seguita in via amministrativa presenta.

A conclusioni simili e qui condivise è per altro già pervenuta la sentenza TAR Marche n. 224/2021.

Ne consegue che, per tutte le ragioni già esposte, appare fondato e dirimente il primo motivo di ricorso, non essendo coerente con la *ratio legis* ed i presupposti valori costituzionali, né esplicitamente imposto dalla normativa, il diniego di accesso alla procedura disegnata dall'art. 103 co. 2 del d.l. n. 34/2020 da parte dei richiedenti il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ed essendo, per contro, onere dell'amministrazione coordinare i procedimenti in modo tale da non far gravare sugli interessati gli effetti di tale mancato coordinamento amministrativo.

L'amministrazione dovrà rivalutare nel merito la posizione del ricorrente.

La novità delle questioni giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso nei sensi e limiti di cui in motivazione; compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Flavia Riso, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO