Pubblicato il 22/08/2022

N. 00635/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00737/2021 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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS-, proposto dal signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Vito Troiano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Principe Eugenio n. 15, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, e l'Ufficio territoriale del Governo di Terni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Perugia, nella cui sede in Perugia, via degli Offici n. 14, sono *ex lege* domiciliati e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento di rigetto della domanda di emersione dal lavoro irregolare presentata dal sig. -OMISSIS- a favore della sig.ra -OMISSIS-,

residente in -OMISSIS- (TR) in via -OMISSIS-, notificato tramite raccomandata in data -OMISSIS-;

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio territoriale del Governo di Terni;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 giugno 2022 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – In data -OMISSIS-, il sig. -OMISSIS- presentava allo Sportello unico per l'immigrazione di Terni istanza ai sensi dell'art. 103 del d.l. n. 34/2020, finalizzata all'emersione dal lavoro irregolare di assistenza alla persona della cittadina georgiana sig.ra -OMISSIS-.
La sig.ra -OMISSIS- era stata già assunta dal sig. -OMISSIS- per l'assistenza della madre non autosufficiente in data -OMISSIS-in virtù di permesso di soggiorno provvisorio rilasciatole ai sensi dell'art.-OMISSIS- del d.lgs. n. 142/2015, avendo ella fatto domanda di protezione internazionale.
Successivamente, essendo venuto a conoscenza nel mese di -OMISSIS-del rigetto della domanda di protezione internazionale presentata dalla lavoratrice, il sig. -OMISSIS- si determinava – su indicazione degli uffici della stessa Amministrazione resistente, secondo quanto si legge nel ricorso – a presentare l'istanza di emersione dal lavoro irregolare.
2. – Con nota del -OMISSIS-, lo Sportello unico per l'immigrazione di Terni comunicava al sig. -OMISSIS- e alla sig.ra -OMISSIS- il preavviso di rigetto dell'istanza, motivato dalla circostanza che il rapporto di lavoro oggetto dell'emersione era iniziato come rapporto regolare il -OMISSIS-e

che, pertanto, non si ravvisavano i presupposti della presentazione dell'istanza e della sua positiva definizione.

Con PEC del -OMISSIS-il sig. -OMISSIS- presentava le sue osservazioni.

3. – Con provvedimento del -OMISSIS-, comunicato al sig. -OMISSIS- il -OMISSIS-, lo Sportello unico per l'immigrazione di Terni rigettava l'istanza di emersione dal lavoro irregolare sulla base delle stesse motivazioni già addotte con il preavviso di rigetto.

4. – Con ricorso notificato e depositato il -OMISSIS-, il sig. -OMISSIS- ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale il provvedimento da ultimo citato e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare, ritenendolo illegittimo per eccesso di potere sotto il profilo del difetto dei presupposti e per violazione dell'art. 103, c. 1, del d.l. n. 34/2020.

5. – L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per resistere al ricorso.

6. – Con ordinanza n.-OMISSIS- del-OMISSIS-, questo Tribunale ha accolto l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato.

7. – In vista della discussione del ricorso, le parti non hanno svolto ulteriori difese.

8. – All'udienza pubblica del 21 giugno 2022, viste le conclusioni delle parti come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. – Il collegio ritiene che il ricorso sia meritevole di accoglimento.

Il rigetto dell'istanza di emersione dal lavoro irregolare non è motivato altrimenti che con riferimento alla circostanza che il rapporto di lavoro della sig.ra -OMISSIS- era stato regolarmente costituito il-OMISSIS-.-OMISSIS-, quando la cittadina straniera era titolare di un permesso di soggiorno temporaneo in attesa della decisione sulla domanda di protezione internazionale, di talché, secondo l'Amministrazione,

difetterebbe il presupposto dell'emersione dal lavoro irregolare.

Il problema del difetto di coordinamento normativo tra la disciplina della procedura di emersione del lavoro irregolare delineata dall'art. 103 del d.l. n. 34/2020 e quella del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale è stato oggetto di attenzione da parte di condivisibile giurisprudenza (cfr. TAR Piemonte, sez. I, 15 luglio 2021, n. 739; TAR Toscana, sez. II, 7 maggio 2021, n. 676; TAR Liguria, sez. II, 11 novembre 2021, n. 952) che si può qui richiamare per spiegare le ragioni della fondatezza del ricorso del sig. -OMISSIS-.

Gli obiettivi della normativa in materia di emersione dei rapporti di lavoro irregolari sono stati esplicitati in sede parlamentare nell'esigenza di 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, e di 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 ed anche pericoli di ordine pubblico.

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, come accennato, ha tralasciato ogni specifico coordinamento con la posizione dei richiedenti protezione internazionale (aspiranti allo *status* di rifugiato, soggetti che quindi 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 persone operano con modalità più o meno regolari proprio nei settori agricolo e domestico.

Il richiedente protezione internazionale 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. Cionondimeno, 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.

Per di più, essendo la sua legittima permanenza destinata a cessare in forza di possibili decisioni sfavorevoli, la cui tempistica sfugge al controllo dell'interessato, il richiedente protezione internazionale può trovarsi esposto, come accaduto alla sig.ra -OMISSIS-, al rischio di vedersi opporre, quale motivo di rigetto dell'istanza di emersione, l'originaria esistenza di un regolare rapporto di lavoro costituito grazie ad un permesso di soggiorno provvisorio in attesa della decisione sulla domanda di protezione e, una volta respinta l'ultima istanza di ricorso contro il diniego di protezione internazionale, di trovarsi in una condizione di irreversibile 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 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.

Siffatto effetto appare la conseguenza del 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 legislativa e, peraltro, anche dei presupposti valori costituzionali.

La posizione assunta dall'amministrazione, in contrasto con la *ratio legis*, preclude invece un accesso alla regolarizzazione per la sola ragione che un soggetto fosse 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.

Deve dunque ritenersi che 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'esplodere della pandemia.

Ne consegue, per tutte le ragioni esposte, la fondatezza delle doglianze di parte ricorrente, dovendosi ritenere che il diniego di accesso alla procedura disegnata dall'art. 103 del d.l. n. 34/2020 richiesto dal lavoratore la cui presenza sul territorio nazionale sia divenuta irregolare a seguito del rigetto dell'istanza di protezione internazionale non sia coerente con la *ratio legis* e con i presupposti valori costituzionali, 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.

10. – Tenuto conto del fatto che, dopo l'emissione dell'ordinanza cautelare, con la quale erano già state regolate le spese della relativa fase, le parti non hanno svolto ulteriore attività difensiva, le spese della presente fase possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Spese della fase 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 i soggetti coinvolti nella vicenda dedotta in giudizio.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Davide De Grazia	**Raffaele Potenza**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.