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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6807 del 2021, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Tallarico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Questura Padova, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione terza, n.-OMISSIS-, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Questura Padova;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2022 il Pres. Michele Corradino e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con sentenza n. -OMISSIS-, il Tar per il Veneto ha respinto il ricorso con cui la signora -OMISSIS- ha impugnato il decreto di reiezione, da parte della Questura di Padova, dell'istanza, presentata dall'appellante in data 24 luglio 2020, finalizzata a ottenere il rinnovo/conversione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro stagionale, nr. -OMISSIS-, rilasciato il 19 giugno 2019 e scaduto l'8 marzo 2020, in permesso di soggiorno per motivi di emersione/regolarizzazione, ai sensi dell'art. 103, d.l. n. 34 del 2020.

Il provvedimento si fonda sul rilievo in base al quale, essendo l'appellante stata colpita, in data 4 ottobre 2020, da "provvedimento del respingimento alla frontiera", ai sensi dell'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 286 del 1998, risulta che la stessa si è allontanata dal territorio nazionale successivamente alla data dell'8 marzo del 2020, mentre l'art. 103, comma 2, d.l. n. 34 del 2020 prevede, a pena di inammissibilità, che "i cittadini devono risultare presenti sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020, senza che se ne siano allontanati dalla medesima data".

L'appellante ha esposto di essersi recata, in data 25 luglio 2020, dopo la presentazione dell'istanza, in Moldavia dal padre - poi deceduto il 2 agosto 2020 - come da timbro di uscita apposto sul passaporto (cfr. doc. 3 nel fascicolo I grado e certificato di morte di cui al doc. 4 del fascicolo I grado).

La stessa ha riferito di essere stata successivamente - il 4 ottobre 2020 - respinta alla frontiera per motivi legati all'emergenza sanitaria e di essere riuscita a rientrare regolarmente in Italia solo il 25 ottobre 2020.

Con ricorso notificato il 21 luglio 2021 e depositato il successivo 22 luglio 2021, l'appellante ha avversato la sentenza del Tar per il Veneto n. -OMISSIS-, sostanzialmente reiterando le doglianze non accolte in primo grado:

1) "Violazione di legge - Eccesso di potere per violazione di circolare. Violazione di legge". Quanto richiesto sia dall'art. 103, comma 2, d.l. n. 34 del 2020, convertito in l. n. 77 del 2020, sia dall'art. 3, d.m. int. 27 maggio 2020, risulterebbe comprovato nel caso di specie, avendo l'appellante ottenuto il permesso di soggiorno per motivi di lavoro stagionale in data 19 giugno 2019, della durata di nove mesi e non essendosi la stessa allontanata dall'Italia fino alla data di presentazione dell'istanza di emersione/regolarizzazione; l'inammissibilità dell'istanza conseguente all'allontanamento dal territorio nazionale dell'appellante successivo al periodo temporale ex lege prescritto sarebbe illegittima per violazione del dettato normativo;

2) "Eccesso di potere per violazione di circolare – Violazione della Circolare del Ministero dell'Interno n° 400/C/2020 del 30 maggio 2020". La circolare ministeriale n. 400/c/2020 del 30 maggio 2020, esplicativa del d.l. n. 34/2020 ribadisce che possono accedere alla procedura di "emersione" i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale dall'8 marzo 2020, senza che se ne siano allontanati dalla medesima data, sicché l'inammissibilità dell'istanza rilevata dall'amministrazione sarebbe destituita di qualsiasi fondamento.

Nello specifico, l'appellante ha censurato la sentenza impugnata sotto i seguenti profili:

- "Error in iudicando della sentenza per intrinseca illogicità della motivazione – Violazione dell'art. 103, co.2, D.L. n° 34/2020, convertito in L. n° 77/2020 e dell'art. 3 del Decreto Ministero dell'Interno 27 maggio 2020 – Eccesso di potere - Violazione della Circolare del Ministero dell'Interno n° 400/C/2020 del 30 maggio 2020".
- "Vizio di motivazione – Inconferenza della sentenza impugnata in merito alla richiamata sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 22.11.2010, n° 8120".
- "Error in iudicando per illogicità e manifesta ingiustizia della sentenza – Violazione di legge per violazione dell'art. 10 bis L. 241/90".

Contestualmente l'appellante ha domandato la sospensione della sentenza del Tar n. -OMISSIS-.

Con ordinanza n. -OMISSIS- è stata accolta l'istanza cautelare di sospensione della sentenza del giudice di primo grado.

Con ordinanza collegiale istruttoria n. -OMISSIS- il Collegio ha richiesto l'acquisizione del menzionato provvedimento di respingimento alla frontiera dell'appellante. L'ordinanza è stata adempiuta dall'amministrazione in data 7 novembre 2022.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio

Alla pubblica udienza del 10 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'appello è fondato.

L'art. 103, d.l. n. 34 del 2020, ha previsto la procedura di regolarizzazione in favore dei cittadini stranieri "irregolari" sul territorio italiano.

L'art. 103, d.l. n. 34 del 2020, rubricato "emersione di rapporti di lavoro", in particolare, ha previsto due canali di "regolarizzazione" della posizione dello straniero.

Al comma 1 è stata previsto che "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.[…] 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 […] 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."

Al comma 2 dell'art. 103 d.l. 34 del 2020 è stato previsto un diverso canale di "regolarizzazione", svincolato dall'emersione dal lavoro irregolare. A mente di tale disposizione, infatti, "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 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".

Dal tenore letterale della norma di cui al comma 2 dell'art. 103, d.l. 34 del 2020, emerge, quindi, che tre sono i requisiti per richiedere il rilascio di un permesso temporaneo:

- avere un titolo di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019;
- essere stato presente sul territorio nazionale prima dell'8 marzo 2020 e non essersene allontanato dalla medesima data;
- aver svolto attività di lavoro nei settori sopra richiamati antecedentemente al 31 ottobre 2019.

Risulta chiara la ratio sottesa alla disciplina in esame, volta al favor nei confronti dei cittadini stranieri che si trovino in situazioni di precarietà lavorativa, ma che presentino i presupposti per potersi integrare nel tessuto sociale nazionale.

Il requisito del non aver lasciato l'Italia in seguito all'8 marzo 2020 (e fino al termine della procedura di emersione da parte dell'amministrazione), è stata, in particolare, inserita dal legislatore in quanto ritenuta significativa della volontà dello straniero di permanere sul territorio nazionale in modo stabile e continuativo.

Da ciò si desume l'impossibilità della equiparazione di due situazioni ben distinte, quella, summenzionata, dell'aver lasciato il territorio italiano (intesa nell'accezione di essersi recati al di fuori dei confini nazionali in maniera immotivata o comunque per motivazioni irrilevanti dal punto di vista giuridico e per un periodo di tempo prolungato), e quella, presente nel caso di specie, dell'essersi momentaneamente allontanati dall'Italia, per un lasso temporale circoscritto e per poter esercitare un diritto fondamentale dell'individuo, quello al rispetto della vita privata e familiare, tutelato sia dalla Costituzione all'art. 29 sia a livello europeo ed internazionale, nello specifico dall'art. 9 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione Europea e dall'art. 8 CEDU.

Nulla, a tal proposito, disciplina l'art. 103, d.l. n. 34 del 2020, ma non è revocabile in dubbio che una interpretazione della normativa che tenga in debito conto la tutela di un diritto fondamentale dell'individuo risulti prevalente rispetto ad una interpretazione restrittiva. L'interpretazione costituzionalmente (e comunitariamente) orientata, peraltro, non è in contrasto con lo spirito della norma, poiché un allontanamento momentaneo, non preventivabile e giustificato dall'esercizio di un diritto imprescindibile della persona umana non implica di certo l'assenza di volontà dello straniero di permanere sul territorio Italiano in modo stabile e continuativo.

A ciò si aggiunga che il trapasso del padre dell'appellante, documentato mediante allegazione del certificato di morte rilasciato dalle competenti autorità (cfr. doc 4 allegato al fascicolo di I grado), è annoverabile nella categoria degli eventi di portata eccezionale che consentono un allontanamento temporaneo dell'appellante, per i quali già in passato il Consiglio di Stato, in occasione della sanatoria di cui alla L. n. 102/2009, si era pronunciato: "In linea di principio, va garantita la continuità della permanenza dello straniero nel territorio nazionale fra la produzione della domanda di emersione ed il momento di perfezionamento, non essendovi titolo all'espatrio ed al regolare rientro. Ma la disciplina sulla regolarizzazione non prevede, quale condizione ostativa al suo perfezionamento, il temporaneo allontanamento dal territorio nazionale. Di conseguenza vanno positivamente valutate le situazioni che si collocano in un'area di eccezionalità […]." (CdS sez. VI, 22/11/2010, n. 8120).

Peraltro, nella specie oggetto di causa, non può non assumere rilevanza la particolarità della situazione concreta verificatasi a causa dell'emergenza sanitaria globale, che ha impedito all'appellante un tempestivo rientro in Italia, a seguito del decesso del padre.

Le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame del Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato

Tutto quanto premesso, l'appello è fondato e deve essere accolto con annullamento del provvedimento impugnato.

Stante la novità delle questioni trattate le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso in primo grado e annulla il provvedimento con esso impugnato.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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 degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Michele Corradino

IL SEGRETARIO

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