

Pubblicato il 28/05/2024

N. 04717/2024REG.PROV.COLL.

N. 03180/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

*ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.*

sul ricorso numero di registro generale 3180 del 2024, proposto dal sig. -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Arduini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Terza, n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2024, il Cons. Ezio Fedullo e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante, di cittadinanza -OMISSIS-, con il ricorso introduttivo del giudizio ha adito il T.A.R. per la Lombardia per dolersi, ai sensi dell'art. 117 c.p.a., della illegittimità del silenzio asseritamente serbato dal Ministero dell'Interno in relazione alla richiesta, da lui presentata in data

13 novembre 2023, finalizzata alla convocazione per la stipula del contratto di soggiorno con il proprio datore di lavoro, ai sensi dell'art. 22 d.lvo n. 286/1998.

2. Occorre evidenziare che, secondo l'esposizione dei fatti contenuta in ricorso, in data 1° febbraio 2022 -OMISSIS- presentava istanza finalizzata all'ottenimento del nulla osta all'ingresso in Italia dell'odierno ricorrente per lavoro subordinato, che in data 13 luglio 2022 la Prefettura di Milano emetteva in favore del ricorrente il nulla osta al lavoro subordinato stagionale, come richiesto dal datore di lavoro, e che in data 29 giugno 2023 il medesimo ricorrente otteneva il rilascio del corrispondente visto per il lavoro stagionale da parte dei competenti uffici consolari italiani, facendo infine ingresso in Italia in data 12 luglio 2023.

3. Esponeva altresì il ricorrente che il datore di lavoro, sig. -OMISSIS-, da lui più volte contattato al fine di dare seguito alla procedura, si era reso irreperibile e che in data 13 novembre 2023 aveva quindi fatto richiesta alla Prefettura di Milano di procedere alla convocazione delle parti ai fini della stipula del contratto di soggiorno, cui l'Amministrazione destinataria non aveva tuttavia dato riscontro.

4. Evidenziando l'indispensabilità del contratto di soggiorno ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno, a sua volta presupposto per lo svolgimento dell'attività lavorativa e per la stessa lecita permanenza in Italia, il ricorrente lamentava quindi l'inerzia della P.A. in ordine alla suddetta richiesta, sollecitando l'esercizio da parte del T.A.R. adito dei poteri ordinatori ad esso spettanti al fine di porvi rimedio.

5. Il T.A.R., con la sentenza (-OMISSIS- del 28 marzo 2024) appellata dall'originario ricorrente, premesso che *“la presente azione non è finalizzata a conseguire un'attività provvedimentoale, posto che la auspicata convocazione costituisce una mera attività materiale alla quale non segue alcun provvedimento”* e che *“è escluso che l'amministrazione abbia poteri di convocazione del datore, il quale ha già sottoscritto la proposta di contratto di soggiorno”*, ha respinto il ricorso perché *“manifestamente infondato”*, con la conseguente revoca della già disposta ammissione del ricorrente al gratuito patrocinio.

6. La sentenza costituisce oggetto dell'appello proposto dall'originario ricorrente, mediante il quale viene evidenziato il carattere provvedimentoale – o comunque strumentale all'esercizio dell'attività provvedimentoale della P.A. – della richiesta convocazione e l'inidoneità della mera proposta di stipula del contratto di soggiorno del datore di lavoro a concludere il relativo procedimento.

7. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, per opporsi all'accoglimento dell'appello.

8. Tanto premesso, l'appello è meritevole di accoglimento.

9. Deve preliminarmente osservarsi che la stipula del contratto di soggiorno costituisce uno degli snodi fondamentali del procedimento preordinato a consentire la permanenza di uno straniero sul territorio nazionale al fine di svolgervi l'attività lavorativa: esso si interpone infatti tra la fase dell'ingresso, la quale presuppone la formalizzazione della relativa proposta da parte del datore di lavoro (ex art. 22, comma 2, lett. c), d.lvo n. 286/1998, secondo cui *“il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve presentare (...) la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza”*; cfr. altresì, in senso analogo, l'art. 30-bis, comma

3, lett. c), d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394) e culmina nel rilascio del relativo visto da parte dell'autorità consolare, e quella del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, a seguito della sottoscrizione del contratto di soggiorno da parte del lavoratore, cui è preordinata la convocazione di quest'ultimo da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione.

Questa, quindi, non riveste (o non riveste solo) carattere meramente materiale, come affermato dal T.A.R., sia perché espressione di uno specifico potere attribuito dall'ordinamento alla Prefettura – quello, cioè, di disporre la presentazione dello straniero dinanzi ad essa ai fini dell'acquisizione del consenso contrattuale necessario alla stipulazione del contratto di soggiorno – sia, soprattutto, perché funzionale all'esercizio da parte dell'Amministrazione della propria attività provvedimentale, culminante nella acquisizione del contratto di soggiorno e nel successivo rilascio del permesso di soggiorno.

10. Quanto in particolare al contratto di soggiorno, cui come si è detto la convocazione del lavoratore è direttamente strumentale, la sua natura paritetica non costituisce motivo sufficiente per collocarlo al di fuori del perimetro dell'attività provvedimentale della P.A., ove si consideri la sua funzionalità, secondo la conformazione contenutistica obbligatoria di cui all'art. 5-bis d.lvo n. 286/1998, al soddisfacimento di interessi – ed all'apprestamento di garanzie – di carattere non strettamente privatistico, in quanto inerenti alla realizzazione delle condizioni perché l'ingresso e la permanenza dello straniero in Italia non rechi pregiudizio alla sicurezza ed all'ordinato svolgimento della civile convivenza, oltre che ai diritti anche retributivi dello stesso lavoratore.

11. Ne consegue che la tempestiva stipulazione del contratto di soggiorno, oltre a rispondere all'interesse dello straniero (in quanto lo abilita, appunto, alla presentazione della domanda di permesso di soggiorno: ai sensi dell'art. 5, comma 3-bis, d.lvo n. 286/1998, infatti, “*il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro di cui all'articolo 5-bis*”), è funzionale altresì ad inscrivere la sua presenza in Italia entro una cornice giuridica cui si correlano impegni reciproci delle parti, la cui assunzione ed il cui rispetto sono strumentali ad agevolare il proficuo inserimento e l'integrazione del primo entro il contesto socio-economico nazionale: basti considerare che, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 1, lett. a), d.lvo n. 286/1998, il contratto contiene “*la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica*”.

12. Ugualmente inidonea a fondare l'impugnata statuizione reiettiva è la considerazione secondo cui il datore di lavoro avrebbe esaurito i suoi adempimenti mediante la sottoscrizione della proposta di contratto di soggiorno: permane infatti, anche successivamente alla formalizzazione di quest'ultima, la necessità, ai fini del definitivo perfezionamento del contratto di soggiorno, della acquisizione della conforme volontà del lavoratore, nei cui esclusivi confronti può quindi indirizzarsi la convocazione prefettizia.

13. Quanto invece al *dies ad quem* il cui raggiungimento realizza la fattispecie di inerzia in capo alla P.A., deve osservarsi che, ai sensi dell'art. 22, comma 6, secondo periodo d.lvo cit., “*entro otto giorni dall'ingresso, lo straniero si reca presso lo sportello unico per l'immigrazione che ha rilasciato il nulla osta per la firma del contratto di soggiorno...*” (cfr. anche, in senso analogo, l'art. 35, comma 1, d.P.R. n. 394/1999): siffatta determinazione temporale infatti, sebbene relativa alla presentazione del lavoratore ai fini della stipula del contratto di soggiorno, non può restare senza effetti ai fini della disciplina, anche sotto il profilo temporale, della connessa attività

amministrativa, che deve quindi svolgersi entro scadenze stringenti, al fine di evitare che lo straniero permanga sul territorio nazionale senza che siano divenuti pienamente operativi gli impegni scaturenti dal suddetto contratto.

14. L'appello deve quindi essere accolto così come, in riforma della sentenza appellata, il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado: per l'effetto, deve ordinarsi alla Prefettura di Milano – Sportello Unico per l'Immigrazione di adottare una determinazione espressa in ordine alla richiesta di convocazione presentata dal ricorrente ai fini della sottoscrizione da parte dello stesso del contratto di soggiorno, entro e non oltre dieci giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza.

15. In mancanza, provvederà in via sostitutiva, quale Commissario *ad acta*, il Prefetto di Milano, con facoltà di sub-delega, entro e non oltre 5 giorni dalla richiesta ad esso indirizzata dalla parte ricorrente.

16. La riforma della sentenza appellata non può che interessare anche la statuizione revocatoria della ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato da essa recata, quale conseguenza del rigetto del ricorso.

17. L'originalità dell'oggetto della controversia giustifica infine la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, accoglie l'appello e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata:

- accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed ordina alla Prefettura di Milano – Sportello Unico per l'Immigrazione di adottare una determinazione espressa in ordine alla richiesta di convocazione presentata dal ricorrente ai fini della sottoscrizione da parte dello stesso del contratto di soggiorno, entro e non oltre dieci giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza;
- nomina quale Commissario *ad acta*, per l'ipotesi di persistente inerzia dell'Ufficio suindicato, il Prefetto di Milano, con facoltà di sub-delega, affinché provveda in via sostitutiva entro e non oltre 5 giorni dalla richiesta ad esso indirizzata dalla parte ricorrente;
- compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati...