



# Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo

Servizio II Ufficio Studi e contenzioso

Tel. 06-465-26198 - E-mail: [piero.raimondi@interno.it](mailto:piero.raimondi@interno.it)



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

AOO Politiche

Protocollo 0004615 del 1308/2009

UOR: Uff2  
UOR-CC:  
T. 0286/0282



0004615130809

Ai Sigg. Prefetti titolari degli Uffici Territoriali di  
Governo

LORO SEDI

Al Sig. Commissario del Governo  
per la Provincia Autonoma di

TRENTO

Al Sig. Commissario del Governo  
per la Provincia Autonoma di

BOLZANO

Al Sig. Presidente della Regione  
VALLE D'AOSTA

AOSTA

e p.c.:

Al Gabinetto del Sig. Ministro

SEDE

Al Dipartimento della P. S.

- Direzione Centrale dell'Immigrazione e della  
Polizia delle Frontiere

SEDE

Al MINISTERO DEL LAVORO, della  
SALUTE e delle POLITICHE SOCIALI  
Via Forno, n. 9

ROMA

**OGGETTO:** Attività degli Sportelli Unici dell'Immigrazione – Insufficiente motivazione dei provvedimenti di rigetto di nulla osta all'avviamento al lavoro ed in materia di ricongiungimento familiare – Soccombenza giurisdizionale e condanna dell'amministrazione alla rifusione delle spese legali – Possibile configurazione di responsabilità per danno erariale - Profili giurisprudenziali e conformi linee di indirizzo in materia espulsione, di allontanamento e di revoca in autotutela.



# *Ministero dell'Interno*

*Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*

Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo

*Servizio II Ufficio Studi e contenzioso*

Tel. 06-465-26198 - E-mail: [piero.raimondi@interno.it](mailto:piero.raimondi@interno.it)

Dal consueto monitoraggio effettuato sull'attività contenziosa, riguardante gli uffici periferici, continuano ad evidenziarsi frequenti pronunce giurisdizionali non favorevoli per l'Amministrazione, con le quali vengono annullati i provvedimenti definitivi emanati dagli Sportelli Unici dell'Immigrazione, per vizi, in genere, riconducibili ad evidente carenza motivazionale.

Al riguardo, nel richiamare l'osservanza delle direttive già impartite con la precedente circolare n. 617 del 6 febbraio 2009, emerge la necessità di precisarne ulteriormente taluni aspetti, sia in funzione di riscontro a quanto rappresentato da alcune Prefetture, sia in attuazione di nuovi precetti normativi tendenti alla riduzione al minimo possibile delle controversie (in tal senso, da ultimo, l'art. 23, primo comma, della legge 18 giugno 2009, n. 69), nell'ambito della diffusione delle buone prassi, sia infine alla luce della giurisprudenza amministrativa e della Corte dei Conti, laddove, in particolare, non vengono escluse ipotesi di responsabilità per danno erariale, conseguente alla soccombenza giurisdizionale ed al carico delle spese legali (C. Conti, Sez. Giurisd. Abruzzo, n. 799 del 2/10/07).

Né, in proposito, può sottovalutarsi l'incidenza della prassi seguita da qualche Collegio giudicante, nel disporre di ufficio e nel contesto stesso della decisione l'invio degli atti al Magistrato contabile, per l'instaurazione del giudizio di responsabilità, a fronte di una ritenuta ipotesi di pregiudizio a carico dell'Erario (in tal senso: Trib. Regionale Giustizia Amm.va di Trento, n. 307/01 RG del 14/03/02).

Più specificamente, la fattispecie di soccombenza che maggiormente rileva, sotto il profilo della frequenza di pronunce contenenti liquidazione di spese, attiene all'insufficiente motivazione dei dinieghi di nulla osta all'assunzione di lavoratori stranieri, correlata alla capacità reddituale dei datori di lavoro richiedenti.



# *Ministero dell'Interno*

*Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*

Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo

*Servizio II Ufficio Studi e contenzioso*

Tel. 06-465-26198 - E-mail: [piero.raimondi@interno.it](mailto:piero.raimondi@interno.it)

La giurisprudenza appare, in materia, ormai consolidata nell'orientamento univoco inteso a dichiarare non legittimi i provvedimenti il cui contenuto è supportato dal riferimento ad una non meglio precisata insufficienza del reddito dell'imprenditore ricorrente; a fronte, infatti, di un reddito documentato l'amministrazione deve esplicitare quale reddito avrebbe considerato sufficiente, e quali parametri ha utilizzato per la valutazione di insufficienza. (tra le altre, TAR Catania, Sez. IV – n. 1185 del 05/06/09-23/06/09, con condanna dell'amministrazione alle spese).

Appaiono apprezzabili, in tale ottica, le iniziative segnalate, assunte a livello periferico, tendenti ad uniformare i criteri di valutazione, d'intesa con le Direzioni Provinciali del Lavoro, mediante parametri predeterminati, tali da assicurare condizioni paritarie e trasparenti, da trasfondere, quando si prospetti l'ipotesi di rigetto, nel preavviso ex art. 10 bis L. 241/90 e, successivamente, nelle singole motivazioni provvedimentali.

Deve, in ogni caso, richiamarsi l'attenzione dei Dirigenti degli Sportelli Unici, ai quali fa carico la responsabilità derivante dall'adozione di provvedimenti definitivi viziati, a che sia curata compiutamente l'istruttoria, con l'acquisizione di analitici elementi di valutazione, applicando, all'occorrenza, le previsioni di cui all'art. 8 della richiamata legge n. 69/09, in relazione all'art. 7 del DPCM 5 marzo 2001, n. 197.

Altra fattispecie, correlata e non infrequentemente sottoposta al vaglio giurisdizionale, con esito prevalentemente negativo per l'Amministrazione, aggravato dai costi della soccombenza, attiene all'ingiustificata inosservanza del termine di definizione procedimentale (c.d. "silenzio inadempimento"); si è, infatti, in presenza di una attività che deve necessariamente concludersi con un provvedimento espresso, nel termine complessivo massimo di quaranta giorni, stabilito dalla legge. L'irragionevole protrazione della durata del procedimento, oltre la previsione normativa, determina la fissazione di un breve ulteriore termine da parte del giudice e l'eventuale successiva

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'L' followed by a flourish.



## *Ministero dell'Interno*

*Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*

Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo

*Servizio II Ufficio Studi e contenzioso*

Tel. 06-465-26198 - E-mail: [piero.raimondi@interno.it](mailto:piero.raimondi@interno.it)

nomina di un commissario ad acta, a spese dell'inadempiente (tra le altre, TAR Puglia, Sez. II, n. 2035 del 24/07-30/09/08, con condanna alle spese).

In materia di espulsioni, infine, sono state evidenziate perplessità circa la possibilità di revoca del provvedimento inibitorio al reingresso (ed al conseguente rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno), in relazione a stranieri già espulsi sotto generalità non proprie, ammessi al rientro nell'ambito dei flussi, con le vere generalità, ai quali è stato poi negato il rinnovo del permesso di soggiorno in occasione degli accertamenti foto dattiloscopici, quando già risultavano inseriti nel contesto socio economico.

Al riguardo, non sembra che, in tali situazioni, possa prescindersi dal comportamento doloso del soggetto che non solo è entrato illegalmente sul suolo italiano, ma ha coscientemente declinato false generalità ai pubblici ufficiali incaricati delle verifiche, rappresentando stati e condizioni personali non corrispondenti a verità, nel tentativo di ingannare le istituzioni.

Una tale condotta, a prescindere dalla rilevanza in ambito penale, non può ragionevolmente risolversi in senso positivo per l'autore e connota, all'evidenza, la pericolosità del soggetto, in misura più o meno grave, in ragione del contesto in cui si è consumata.

In tale ottica, l'interesse pubblico a mantenere la preclusione al soggiorno sul territorio nazionale appare prevalente rispetto all'affidamento maturato in capo al soggetto, in conseguenza del tempo, ragionevole, trascorso, e dell'avvenuto inserimento nel contesto economico e sociale, sia pure a conclusione di specifica, approfondita istruttoria; né sembra contraddire simile orientamento, qualche isolata pronuncia giurisdizionale negatoria di tale prevalenza, in favore dello straniero, giacché la rilevanza della condotta dolosa non appare, nella motivazione, neppure esser stata prospettata al giudicante (TAR Emilia Romagna, Sez. I, n. 1254 del 10-22/04/08).

2



# Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo

Servizio II Ufficio Studi e contenzioso

Tel. 06-465-26198 - E-mail: [piero.raimondi@interno.it](mailto:piero.raimondi@interno.it)

Le linee guida prospettate potranno trovare ulteriore positiva applicazione, in occasione dell'istruttoria e della definizione dei procedimenti relativi alle dichiarazioni di attività di assistenza e di sostegno alle famiglie, di cui alle recentissime disposizioni introdotte all'art. 1 ter del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con la legge n. 102 del 3 agosto 2009, per le parti eventualmente applicabili.

In ogni caso si rende opportuno ribadire la necessità del ricorso all'istituto dell'autotutela, ormai compiutamente disciplinato nel contesto di cui alla legge n. 241/90, nella versione novellata, per la sua essenziale funzione deflattiva rispetto al tendenziale incremento dell'attività contenziosa. In tal senso, l'esercizio del potere di revoca, annullamento e rettifica (o, in alternativa, di motivata conferma) dei provvedimenti deve ritenersi doveroso, così come l'approfondimento istruttorio, specialmente a seguito di specifiche diffide intimate dagli interessati, trattandosi di adempimenti imposti normativamente (art. 1, comma 136 della legge 30 dicembre 2004, n. 311; circolare attuativa della Presidenza del Consiglio – Dip. F.P. del 17 ottobre 2005), oltre che giurisdizionalmente sanzionati.

A completamento delle indicazioni delineate, sarà cura di questo Dicastero predisporre un massimario, riportante la sintesi degli indirizzi giurisprudenziali più recenti, relativi alle materie in esame, quale auspicato elemento di supporto per gli organi periferici, salvaguardando, nella misura possibile, i principi di legittimità, uniformità ed economicità, nell'espletamento dell'attività istituzionale.

Nell'ambito della consueta collaborazione, le SS.LL., vorranno ancora sensibilizzare adeguatamente i Dirigenti degli S.U.I., ad esercitare gli interventi di competenza nel senso evidenziato, restando in attesa di conoscerne gli esiti.

IL DIRETTORE CENTRALE

( Ciclosi )