



# Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione  
Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo



Ministero dell'Interno  
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione  
AOO Politiche

Protocollo 0000617 del 06/02/2009  
UOR: Uff2  
UOR-CC:  
T. 0286/0282



0 000617 060209

Ai Sigg. Prefetti titolari degli Uffici Territoriali di  
Governò

loro sedi

Al Sig. Commissario del Governò  
per la Provincia Autonoma di

TRENTO

Al Sig. Commissario del Governò  
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

**OGGETTO:** Attività degli Sportelli Unici dell'Immigrazione – Impugnazione dei provvedimenti di rigetto di nulla osta all'avviamento al lavoro ed in materia di ricongiungimento familiare – Principali orientamenti giurisprudenziali e linee di indirizzo in funzione di autotutela.

Si è rilevata, a seguito di un attento monitoraggio effettuato presso i Consigli Territoriali e dei contatti attivati con gli uffici periferici, una serie di casistiche risolte in senso non favorevole per l'Amministrazione, nell'ambito dei provvedimenti definitivi emanati dagli Sportelli Unici dell'Immigrazione, assoggettati ad impugnazione, sia in sede giurisdizionale che straordinaria.



# *Ministero dell'Interno*

*Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*  
Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo

Emerge, conseguentemente, l'opportunità di impartire alcune linee guida, ispirate a consolidati orientamenti giurisprudenziali, per consentire, anzitutto, la rapida definizione dei residui procedimenti ancora pendenti, evitando ogni pregiudizievole interferenza rispetto al carico relativo alla gestione dei flussi dell'anno 2008; in secondo luogo, per ridurre, il più possibile, l'attività contenziosa gravante in misura sensibile sui costi procedurali, specialmente nelle ipotesi di soccombenza con liquidazione di spese legali.

Lo strumento più idoneo, in tale ottica, può individuarsi in un puntuale e corretto esercizio dell'autotutela, che appare doveroso, a fronte dell'evidente sussistenza dei tipici presupposti, riconducibili alla dubbia legittimità dell'atto e dell'interesse pubblico a rimuoverlo, se già emanato, prima del prevedibile, negativo sindacato giurisdizionale.

Al riguardo, si richiama l'attenzione sugli aspetti giuridici e le fattispecie più frequenti o rilevanti, che seguono.

## 1) – INSUFFICIENTE MOTIVAZIONE DEL DINIEGO DI NULLA OSTA PER LAVORO. –

L'esito negativo delle istanze tendenti ad ottenere l'autorizzazione ad assumere dipendenti stranieri è stato, con relativa frequenza, disposto dai Dirigenti degli Sportelli Unici, senza curarne una puntuale ed esaustiva motivazione, sufficiente a ricostruire il processo logico, presupposto al diniego.

Più in particolare, è stata constatata, in più pronunce dei Tribunali Amministrativi, la cosiddetta "motivazione apparente", limitata a riprodurre il dettato normativo o il parere degli organi consultivi (Questura o Direzione Provinciale del Lavoro), riconducibili alla semplice attestazione di insussistenza dei requisiti normativi, senza che risultino esplicitate, specialmente in relazione all'insufficienza reddituale, le considerazioni svolte a supporto dell'espressione negatoria.

Tale situazione giuridica determina l'annullamento del provvedimento di diniego e, talora, la condanna dell'Amministrazione alla rifusione delle spese legali, non vertendosi ormai più in fattispecie nuova e controversa, tale da giustificare la compensazione, a norma dell'art. 92 Codice di procedura civile.



## *Ministero dell'Interno*

*Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*

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

Occorre, in altri termini, anticipare quella motivazione esaustiva, ancorché sintetica, che sovente viene poi fornita in sede di rapporto controdeduttivo (talvolta neppure tempestivamente), quando la controversia è già pendente ed i costi correlativi, spesso, non sono più evitabili.

Rispetto a tali esigenze di legittimità degli atti emanati, non possono contrapporsi ostacoli di natura tecnica, correlati alla trasmissione telematica dei pareri obbligatori: la motivazione, necessariamente succinta, potrà trovare la sua collocazione nei campi a testo libero, nell'applicativo informatico in uso, qualora gli spazi dedicati risultassero insufficienti.

Per l'inserimento delle motivazioni dei pareri negativi delle Direzioni Provinciali del Lavoro (o delle Questure), potrà infatti essere utilizzato il "campo note", disponibile sul sistema, con capacità pari a duemila caratteri; qualora questi non fossero sufficienti, il provvedimento dello Sportello potrà comunque fare riferimento alla motivazione resa separatamente e allegata al provvedimento medesimo (o, più utilmente, al preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis della legge n. 241/90), consentendo, in tal modo, il pieno rispetto dell'obbligo di legge.

Auspicabile, nelle ipotesi di illegittimità, resta l'adozione di idonei provvedimenti revocatori o modificatori in autotutela, garantendo all'utenza gli ordinari diritti di accesso, partecipazione e trasparenza: l'esigenza di provvedere in tal senso diviene, peraltro, ineludibile quando sia stata intimata diffida, a norma della legge n. 241/90, per evitare possibili azioni risarcitorie, se non vere e proprie sanzioni, a norma dell'art. 328, comma secondo, del Codice penale.

### 2) – ESERCIZIO DELL'AUTOTUTELA RISPETTO A NORMATIVE DICHIARATE COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIME. –

In presenza di alcune rilevanti decisioni della Corte Costituzionale, contenenti la declaratoria di illegittimità della normativa nella materia considerata, si è evidenziata l'estensione dell'incidenza demolitoria, anche rispetto ai procedimenti non ancora definiti, al momento della pubblicazione della pronuncia.

Al riguardo, deve quindi rimarcarsi come doveroso l'esercizio dell'autotutela, rivedendo ed, eventualmente, revocando il provvedimento adottato in conformità



# *Ministero dell'Interno*

## *Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*

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

di previsioni normative successivamente riconosciute incostituzionali, quando ancora siano pendenti i termini per l'impugnazione, o questa sia stata proposta e non ancora definita.

E' di tutta evidenza, infatti, l'interesse dell'Amministrazione ad evitare fattispecie contenziose proiettate verso la soccombenza dell'erario, in termini di spese procedurali e possibili pregiudizi risarcitori.

Particolare rilevanza assumono, in tale contesto, i rigetti delle istanze di emersione correlati a semplici denunce, già risultanti a carico degli interessati: com'è noto, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 78/05, ha dichiarato illegittima la norma giustificatrice posta a fondamento di tali dinieghi.

Sarà cura degli uffici, pertanto, provvedere in autotutela, conformandosi alla statuizione del giudice delle leggi, nel senso di cui sopra ed in pendenza di eventuali relativi procedimenti, al fine di evitare danni erariali.

### 3) – RAPPORTI TRA PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E PROCESSO PENALE, IN PRESENZA DI MISURE CAUTELARI ADOTTATE DALL'AUTORITA' GIUDIZIARIA. –

L'adozione di misure cautelari da parte delle Autorità inquirenti, nel corso di indagini penali, per fatti attinenti ai procedimenti amministrativi radicati presso gli S.U.I., ha talvolta indotto incertezze sulla giuridica possibilità di definizione entro i termini di legge e sulle conseguenze prospettabili, in caso negativo.

La misura tipica, che, per tali fattispecie, ricorre con più frequenza è il sequestro, irrogabile nella sua duplice articolazione funzionale, preventiva o probatoria.

Al riguardo, può osservarsi che il sequestro imposto a soli fini probatori (tendente ad assicurare possibili fonti di prova) non incide, in genere, in maniera significativa, sull'iter procedimentale amministrativo connesso, potendo i documenti sequestrati essere previamente riprodotti fotostaticamente (al momento dell'esecuzione, ovvero mediante successiva estrazione di copia con



## *Ministero dell'Interno*

*Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*

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

l'autorizzazione dell'A.G.) ed essere in tale forma posti a fondamento del provvedimento conclusivo.

Diversa e ben più rilevante incidenza assume invece il sequestro preventivo, finalizzato ad impedire ulteriori conseguenze nella commissione dell'illecito, in quanto non sempre è limitato all'indisponibilità di supporti documentali cartacei o informatici.

In tali situazioni, è ravvisabile l'opportunità di formulare all'organo inquirente una specifica domanda di dissequestro, compiutamente motivata con la rappresentazione delle esigenze dell'Amministrazione di adempiere a precisi obblighi normativi e regolamentari.

Al riguardo, si ritiene che occorrerebbe verificare, presso la Procura competente, la possibilità di accelerare la definizione delle indagini e, qualora ciò non fosse possibile, le quote relative alle pratiche sequestrate dovrebbero essere considerate non più impegnate e si dovrebbe procedere con l'esame delle domande successive.

Le osservazioni di cui sopra derivano dall'analisi di problematiche monitorate presso gli uffici interessati: sarà pertanto cura dei destinatari promuovere l'applicazione in occasione della gestione dei flussi relativi all'anno 2008 (anche in relazione a profili analoghi, eventualmente emergenti in materia di ricongiungimenti familiari, per la parte applicabile); confidando nella consueta collaborazione delle SS.LL., per sensibilizzare adeguatamente i Dirigenti degli S.U.I., ad assumere le iniziative più idonee, che si resta in attesa di conoscere.

IL DIRETTORE CENTRALE

(Ciclosi)

RP