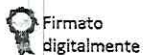


Pubblicato il 21/06/2021



N. 00630/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00405/2021 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 il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 405 del 2021, proposto da

A. U. rappresentato e difeso dall'avvocato Mara Califano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Interno, Questura Torino, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria ex lege in Torino, via dell'Arsenale, 21;

*per l'annullamento*

del provvedimento del Questore della Provincia di Torino (doc. 1) Prot.n. 261/2021, emesso in data 3/3/2021 e notificato al ricorrente in data 2/4/2021, con il quale veniva decretato il rigetto dell'istanza di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in favore dell'odierno ricorrente, e di ogni altro atto antecedente, successivo, dipendente, presupposto o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura Torino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Il ricorrente faceva ingresso in Italia nel 2011 con permesso di soggiorno per motivi di studio ed è, tuttora, iscritto all'Università di Camerino, Facoltà di scienze geologiche.

Dal 2017 al 2018 il ricorrente prestava lavoro come fattorino per Foodora; nel marzo 2019 otteneva la conversione del proprio titolo di soggiorno in permesso per lavoro autonomo.

Tuttora, il ricorrente presta la sua opera per svariate imprese di *food delivery*, in forza di accordi di collaborazione a tempo indeterminato e di un contratto di lavoro dipendente.

Con l'attività svolta egli ha prodotto e dichiarato un reddito pari ad € 6.166,00 per il 2018, € 10.510,00 per il 2019, oltre ad € 16.000,00 per il 2020; egli ha sottoscritto, per il 2021, un contratto di lavoro subordinato con la Take-away.com express Italy s.r.l.

Il ricorrente vanta idonea sistemazione alloggiativa, reddito superiore all'importo annuo dell'assegno sociale e non è gravato da precedenti penali.

Ciò non di meno la sua istanza di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo veniva respinta con il provvedimento qui impugnato.

Lamenta parte ricorrente la violazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998, l'eccesso di potere per carenza di istruttoria ed erroneità della motivazione.

L'amministrazione resistente, ritualmente intimata, si è costituita con memoria di stile.

All'udienza fissata per la trattazione dell'istanza cautelare il collegio, sussistendone i presupposti, ha definitivo il giudizio nel merito con sentenza in forma semplificata.

Si legge nel provvedimento impugnato, adottato nel marzo 2021, la seguente ragione di diniego: "da una disamina della sua situazione reddituale si evince che l'istante non ha mai prodotto un reddito sufficiente al proprio sostentamento ed eccezione del 2018. Al riguardo giova evidenziare che gli emolumenti indicati nel modello Unico 2019 nel riquadro RC pari ad € 6.166,00 si riferiscono ad un rapporto di lavoro cessato in data 30.12.2018 e quelli derivanti da una collaborazione saltuaria in via autonoma e senza alcun vincolo di continuità con la Foodinho s.r.l. avviata dal 26.12.2018, per la natura occasionale delle prestazioni, non può essere ritenuta idonea a soddisfare il requisito reddituale".

Recita l'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998, che disciplina il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo:

"1 Lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, per sé e per i familiari di cui all'articolo 29, comma 1.

...

2. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è a tempo indeterminato ed è rilasciato entro novanta giorni dalla richiesta.

2-bis. Il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della

lingua italiana, le cui modalità di svolgimento sono determinate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Nel caso di permesso di soggiorno CE rilasciato per lo svolgimento di attività di ricerca presso le università e gli enti vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, non è richiesto il superamento del test di cui al primo periodo.

...

3. La disposizione di cui al comma 1 non si applica agli stranieri che:

- a) soggiornano per motivi di studio o formazione professionale;
- b) soggiornano a titolo di protezione temporanea, per cure mediche o sono titolari dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18-bis, 20-bis, 22, comma 12-quater, e 42-bis nonché del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 ovvero hanno chiesto il permesso di soggiorno a tale titolo e sono in attesa di una decisione su tale richiesta;
- c) hanno chiesto la protezione internazionale come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 e sono ancora in attesa di una decisione definitiva circa tale richiesta;
- d) sono titolari di un permesso di soggiorno di breve durata previsto dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione;
- e) godono di uno status giuridico previsto dalla convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche, dalla convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, dalla convenzione del 1969 sulle missioni speciali o dalla convenzione di Vienna del 1975 sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con organizzazioni internazionali di carattere universale.

..

5. Ai fini del calcolo del periodo di cui al comma 1, non si computano i periodi di soggiorno per i motivi indicati nelle lettere d) ed e) del comma 3.”

Sono, inoltre, ostativi al rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo ragioni di ordine pubblico, la sussistenza di condanne o protrate assenze dal territorio nazionale, fattispecie nessuna delle quali viene contestata al ricorrente.

E' pacifico e documentale che, a partire dal 2018, e sino all'attualità, il ricorrente abbia goduto di un reddito annuale superiore all'assegno sociale; è pacifico che il ricorrente abbia, nel primo periodo del proprio soggiorno italiano, beneficiato di un ingresso regolare con un titolo di soggiorno per motivi di studio e prestato la propria opera in quella fase compatibilmente con il titolo di soggiorno di cui era titolare (come risulta dall'estratto conto previdenziale, negli anni 2016-2017, il ricorrente ha svolto lavoro dipendente *part-time*).

E' pacifico e documentale che, quantomeno dal 2018, il ricorrente svolga in modo sostanzialmente stabile, tanto da trarne continuativamente un reddito sufficiente al proprio mantenimento, l'attività di *rider*.

Nel 2018 il ricorrente ha ottenuto un titolo di soggiorno per lavoro autonomo, unico compatibile con la tipologia contrattuale che gli veniva proposta che, per quell'anno, risulta essere un contratto qualificato "contratto di collaborazione coordinata e continuativa" con la società DS XXXVI Italy s.r.l. per l'attività di consegne a domicilio. L'accordo prevedeva: l'obbligo del collaboratore di "coordinamento generale con l'attività del committente", l'obbligo di effettuare le consegne entro 30 minuti dall'accettazione con applicazione di penali in caso di ritardo nelle stesse, il pagamento a prestazione, la consegna di dispositivi di sicurezza contraddistinti con segni distintivi dell'impresa committente ed obbligo di loro utilizzo e connessa identificazione con l'azienda, il divieto di concorrenza.

Nel 2019 il ricorrente, sempre svolgendo attività di *food delivery*, ha totalizzato, come si evince dalle dichiarazioni reddituali e dell'estratto conto previdenziale, oltre 16.000,00 € di reddito, con annessa contribuzione versata.

Nell'anno 2020 il ricorrente ha sottoscritto un contratto con Just-Eat Italy s.r.l. intitolato "Accordo Quadro" che ha sempre ad oggetto prestazioni di *food delivery*,

menziona l'applicazione del "CCNL Rider" del 2020 e prevede la conclusione, a valle, di singoli contratti per ogni prestazione di consegna accettata, enfatizza la libera scelta del prestatore d'opera di accettare o meno la consegna, esclude il vincolo di non concorrenza, pone a carico del prestatore d'opera l'onere di dotarsi dei necessari strumenti (mezzi di trasporto, borse di conservazione cibo), salvo poi imporre, all'accettazione della consegna, il rispetto, per ogni singola consegna, di "obblighi di diligenza" che spaziano dell'abbigliamento e cortesia verso i clienti e gli esercenti (punto 5.2.5 dell'accordo), al divieto di critica del contenuto dell'accordo, dei contratti o dei servizi sui social in costanza e dopo la chiusura del rapporto contrattuale (punti 5.2.8 e 5.4 dell'accordo), all'incentivo all'uso – previo acquisto a proprio carico – di borse termiche ed oggetti con il marchio aziendale per uso marketing (punto 6.5 dell'accordo), all'obbligo di tempestività ed efficienza nella consegna, la cui violazione può dare luogo a recesso (combinato disposto degli artt. 3 e 11 dell'accordo), alla consegna gratuita in favore del prestatore di dispositivi di sicurezza individuale come previsti dal CCNL, alla possibilità, a proprie spese e carico, di formazione in materia di sicurezza stradale e conservazione dei cibi.

Sempre per l'anno 2020 il ricorrente ha sottoscritto con Deliveroo s.r.l. un contratto che lo qualifica "fornitore autonomo" e prevede l'applicazione del CCNL del 15.9.2020; anche in tal caso risulta previsto l'obbligo, una volta accettata la consegna, di svolgere la propria prestazione in modo tempestivo e con idonee modalità per rapportarsi a clienti ed esercenti; sono previste maggiorazioni del corrispettivo per le consegne notturne, festive o in condizioni meteorologiche avverse; la formazione su piattaforme di *e-learning* è, in questo caso, offerta gratuitamente.

Sempre nell'anno 2020 il ricorrente ha stipulato un contratto intestato "prestazione d'opera *ex art. 2222 c.c.*" con Foodinho s.r.l. nel quale nuovamente si richiama il CCNL *rider* 15.9.2020 e si prevedono condizioni simili; si specifica, inoltre, che

la società effettua anche una valutazione a punti delle prestazioni rese che consente, a chi totalizza maggiori punti, un anticipato accesso al calendario prenotazioni.

Infine, per il 2021 il ricorrente è stato assunto, come lavoratore subordinato, dalla Take-away.com express Italy s.r.l. con inquadramento nel CCNL logistica, trasporto, merci e spedizione; il contratto prevede, in tal caso, puntuali orari, ferie, permessi, malattia ecc.

Così ricostruito il variegato quadro contrattuale in cui il ricorrente ha di fatto svolto in modo continuativo la propria "opera" di "rider" nel tempo, il Collegio osserva: la normativa prescrive, per l'ottenimento del titolo di soggiorno richiesto, una stabilità e sufficienza del reddito che è stata, nei fatti, dimostrata dal ricorrente, il quale vanta regolari dichiarazioni dei redditi e versamenti contributivi dal 2018 all'attualità, cioè per almeno quattro anni consecutivi; sono computabili nel numero di anni di permanenza legittima sul territorio, ai fini del conseguimento del titolo di soggiorno, anche quelli connessi a motivi di studio, salva la produzione di idoneo reddito al momento dell'istanza;

il ricorrente ha svolto un documentato percorso di studi e svolto attività lavorativa con lo stesso compatibile, si è dotato di un titolo di soggiorno per lavoro autonomo "adeguandosi" alla qualificazione dei rapporti lavorativi che gli venivano proposti e dei quali pare difficile sostenere che egli potesse scegliere la tipologia di inquadramento;

il ricorrente risiede sul territorio nazionale in modo regolare dal 2011, cioè ormai da circa dieci anni, ed ha evidentemente dimostrato di voler accedere ad una vita lavorativa, che egli ha percorso in modo regolare e con effettiva continuità.

Il diniego pare fondarsi unicamente su una prognosi di non stabilità di rapporti contrattuali che, come già descritti, formalmente risultano a termine e comunque non stabili.

Pare tuttavia al collegio indispensabile che la valutazione, quantomeno ai fini del rilascio del titolo di soggiorno, debba confrontarsi con la effettiva realtà del mercato del *food delivery* che la "storia" lavorativa del ricorrente ben fotografa.

Nella sostanziale identità di mansioni tempo per tempo svolte, emerge dai documenti contrattuali depositati in giudizio, oltre all'uso disinvolto di diverse qualificazioni giuridiche a parità di attività, il proliferare di clausole contrattuali difficilmente compatibili con la predicata autonomia; nel caso di specie l'attività viene svolta, ove il *rider* sia disponibile, in modo continuativo negli anni e, visti i livelli di reddito conseguito, in modo tale da occupare sostanzialmente la giornata lavorativa.

La particolare struttura del mercato qui in considerazione ha dato anche luogo ad iniziative di tipo sindacale e contestazioni di varia natura. Basti osservare che, se pure è pacifico che il ricorrente poteva accettare o meno il singolo "slot" orario o consegna, la presunta autonomia si estrinsecava in questo unico momento (di fatto nella scelta se lavorare o meno) posto che, una volta accettata la consegna, tutti i contratti impongono una prestazione da rendere entro termini sostanzialmente fissi e a "minuti", non compatibile con altre attività e quindi tale da divenire - per quel lasso di tempo - impegno orario vincolante, il rispetto di politiche aziendali *aliunde* determinate, e non lasciano alcun margine di autonomia per il procacciamento di clienti o il rifiuto degli stessi su basi qualitative; diviene così oggettivamente impossibile avere, da parte del prestatore d'opera, un serio margine di autonomia sul come lavorare (ad esempio gestione organizzata e cumulativa di consegne, scelta delle aree di destinazione e tempistiche di consegna, vaglio della tipologia di prodotti accettati o della clientela).

Resta, indubbiamente, la flessibilità *ab origine* nell'accettazione della consegna il cui rilievo, tuttavia, può concretamente variare a seconda che si tratti di soggetti che dedicano a questa attività spazi del tutto marginali del loro tempo di vita e lavoro ovvero di soggetti, come il ricorrente, che ne traggono l'unica fonte di sostentamento il cui enfatizzato margine di scelta flessibile diviene velleitario.

Lo stesso legislatore, nella difficoltà di inquadrare correttamente simili figure lavorative portate in emersione dalla cosiddetta *gig-economy*, ha introdotto l'art. 2

del d.lgs. n. 81/2015 (ulteriormente modificato nel 2019), di fatto imponendo alcune delle tutele proprie della subordinazione per le prestazioni di lavoro che, benchè qualificate mere collaborazioni, “si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente” anche tramite piattaforme digitali.

Di tale complessa realtà economico-giuridica è sintomo, d’altro canto, il fatto che il settore abbia visto la sottoscrizione di CCNL nel cui contesto i “lavoratori” sono stati qualificati autonomi, riproducendo buona parte delle clausole contrattuali in uso nella contrattualistica delle imprese di *food delivery*, oltre a prevedere le garanzie minime nel frattempo imposte dalla legge; né è scaturito un vivace dibattito sulla valenza di progresso o meno portata dal testo contrattuale (il testo risulta, tra l’altro, essere stato bocciato da parte del Ministero del lavoro).

Risulta in ogni caso evidente la subordinazione quantomeno economica, se non giuridica, dei soggetti coinvolti da questo tipo di mercato del lavoro, soprattutto qualora prestino questa attività in modo esclusivo.

Sempre in questo difficile e nuovo contesto del mercato del lavoro la giurisprudenza (Cass. sez. lav. n. 1663/2020) ha ritenuto la nuova fattispecie lavoristica dettata dal d.lgs. n. 81/2015 applicabile proprio ad accordi sottoscritti da alcuni *riders* con la DS XXXVI Italy s.r.l., per la quale anche il ricorrente ha prestato la propria opera nel 2018, stigmatizzando l’emergere di una “zona grigia” tra subordinazione e autonomia, connotata dalla debolezza economica che caratterizza i lavoratori del moderno mercato del lavoro e lasciando spazio anche per una valutazione in concreto di una fattiva subordinazione.

In siffatto contesto ritiene il Collegio che giudicare privo di prospettive stabili di reddito un lavoratore che per più anni consecutivi ha dimostrato di poter operare nel settore procurandosi redditi idonei valorizzando il solo dato formale-contrattuale e solo perché il settore stesso non gli offre inquadramenti contrattuali pienamente aderenti alla realtà del servizio dal medesimo prestato, significa accollare alla parte debole del rapporto contrattuale ulteriori non giustificati effetti

penalizzanti.

Per altro, ribadita la dimostrata stabilità di fatto degli introiti, le valutazioni prognostiche in materia non possono ignorare la realtà economica del moderno mercato del lavoro che evidenzia una difficoltà sempre maggiore (anche per molti dei tradizionali lavoratori subordinati e autonomi) di individuare tipologie contrattuali che siano, a priori ed in astratto, garanzia di stabilità futura.

Il ricorrente ha presentato domanda per ottenere il nuovo titolo di soggiorno nel settembre 2019; per il 2018 e 2019, come già visto, egli ha dimostrato di avere di fatto beneficiato di livelli stabili di reddito sufficienti, ai sensi della normativa, benchè conseguiti con le tipologie contrattuali già descritte.

All'epoca era già legittimamente presente sul territorio nazionale da oltre cinque anni.

Inoltre l'amministrazione ha provveduto sull'istanza nel marzo 2021 (un anno e sei mesi dopo la sua presentazione, pur a fronte di un termine di legge, ancorchè ordinario, di novanta giorni) e tale ritardo, anch'esso non certo imputabile all'istante, onera l'amministrazione di tenere conto anche delle circostanze sopravvenute eventualmente favorevoli all'interessato il quale, per quanto qui di rilievo e come già evidenziato, ha dimostrato, anche per il 2020 e il 2021, di essere stato in grado di procurarsi continuativamente lecite e stabili fonti di sostentamento nel settore, che ancor più lo abilitano al conseguimento del richiesto titolo di soggiorno.

Né è irrilevante ricordare che per un lavoratore, già di per sé precarizzato dalla struttura del mercato del lavoro, la possibilità quantomeno di conseguire una stabilità della posizione di soggiorno legittimo, dopo ormai dieci anni di legittima permanenza, rappresenta un non irrilevante elemento di maggior forza nei rapporti contrattuali, atto a consentirgli quantomeno di ambire a conseguire migliori soluzioni di impiego.

Il ricorso deve, quindi, trovare accoglimento, con annullamento del provvedimento

impugnato ed onere dell'amministrazione di riprovvedere sull'istanza del ricorrente alla luce delle motivazioni qui espresse.

La novità delle questioni giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato; compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Referendario

**L'ESTENSORE**  
Paola Malanetto

**IL PRESIDENTE**  
Vincenzo Salamone

**IL SEGRETARIO**

