

**L'altro diritto ONLUS-**  
c/o Dipartimento di Teoria e Storia del Diritto  
Via delle Pandette 35 - 50127 Firenze  
Fax 055-4374925  
Email: [adir@altrodiritto.unifi.it](mailto:adir@altrodiritto.unifi.it)  
home page: [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)



**Centro di documentazione su carcere,  
devianza e marginalità**  
**Centro Consulenza Extragiudiziale**  
C.F. 94093950486  
Iscrizione Registro Regionale del Volontariato  
Sezione Provincia di Firenze  
Atto dirigenziale n. 363 del 5/2/2003  
Iscrizione in data 23/10/2006 al n. 549 del  
Registro regionale delle persone giuridiche private

Firenze, 26 febbraio 2007

*via fax 06.59589100*

Spett.le  
POSTE ITALIANE S.p.A.  
Sede legale  
viale Europa n.190  
**00144 ROMA**

*via fax 055.2736570 (salvo se altro)*

Spett.le  
POSTE ITALIANE S.p.A.  
Direzione Regionale Toscana  
via Pellicceria n.3  
**50123 FIRENZE**

**e.p.c.**

*via fax 06.46549751 (salvo se altro)*

Spett.le  
MINISTERO DELL'INTERNO  
Dipartimento per le  
Libertà Civili e l'Immigrazione  
p.za del Viminale n.1  
**00184 ROMA**

*via fax 055.2783334*

Spett.le  
PREFETTURA – UTG di Firenze  
Ufficio di Gabinetto  
via Cavour n.1  
**50129 FIRENZE**

*via fax 055.2783334*

e  
Uffici amministrativi  
via Antonio Giacomini  
**50132 FIRENZE**

a.c.a. Prefetto  
Dott. Andrea De Martino

a.c.a. Dirigente Area IV  
Dott.ssa Nelly Ippolito

a.c.a. Funzionario per il C.T.I.  
Dott.ssa Rosanna Pilotti

a.c.a. Responsabile Addetto Stampa  
Silvia Lagorio

## **OGGETTO:**

**Osservazioni sulla procedura di invio delle domande di rilascio e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno con *kit* postale: illiceità del rifiuto da parte di Poste Italiane di ricevere la domanda, a prescindere dalla congruità del suo contenuto.**

È noto che la Convenzione stipulata in data 30 gennaio 2006 tra il Ministero dell'Interno e Poste Italiane S.p.A., ai sensi dell'art. 39, comma 4-bis legge 3/2003 (recante disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), così modificato dall'art. 1-quinquies legge 271/2004 (recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione) ha introdotto una nuova procedura amministrativa per le domande di rilascio e rinnovo di alcuni permessi di soggiorno e della carta di soggiorno per cittadini non appartenenti all'area UE, da presentare in via esclusiva presso uffici postali abilitati, a mezzo di un plico prestampato (*kit* contenente: oltre alla modulistica, anche una informativa sulle modalità di presentazione delle istanze) inviato con assicurata (il cui importo è stato fissato Decreto del Ministero dell'Interno del 12 ottobre 2005).

In via generale, la previsione normativa ha consentito al Ministero di semplificare, con proprie direttive, le procedure amministrative degli uffici di pubblica sicurezza, al fine di ridurre gli oneri gestionali. Così, nella particolare materia dell'immigrazione, il Ministero ha concluso la ricordata Convenzione con Poste Italiane per la raccolta e l'inoltro dei suddetti titoli di soggiorno.

La Circolare del Ministero dell'Interno n.400/C/2006/401948/P/14.201, del 7 dicembre 2006, ha precisato alcuni aspetti implementativi della nuova procedura, con rinvio anche a quanto già indicato dalla Circolare n.400/C/2006/400.001B/P/14.201, del 4 novembre 2006.

Per le istanze da inoltrare solamente presso gli uffici postali abilitati – si chiarisce nella Circolare che – *“all'atto dell'accettazione della pratica, sarà rilasciata (previa identificazione dell'istante) una ricevuta, provvista di elementi di sicurezza (già illustrati con comunicazione riservata nr. 400/C/2006/151.357/06/R del 9.11.2006), che assume la stessa valenza del modulo tradizionale e consente allo straniero (munito della copia originale dell'autorizzazione) di godere dei medesimi diritti connessi al possesso del titolo di soggiorno”*.

Successivamente, si è evidenziato che la ricevuta di inoltro della domanda di rilascio e rinnovo di un titolo di soggiorno deve essere posseduta da *“ogni singolo istante (compresi il coniuge ed i minori non iscritti sui titoli di soggiorno dei genitori)”* e consente, altresì, *“agli utenti di conoscere – mediante una userid (numero codice ologramma) e una password (numero codice assicurata) – lo stato di lavorazione della domanda principale”*.

L'art. 1 della Convenzione indica, ma solo genericamente, quali sono i confini oggettivi dell'accordo relativo alla semplificazione delle procedure per il rilascio ed il rinnovo dei titoli di soggiorno: questo è stato concluso per l'esecuzione da parte di Poste Italiane delle procedure relative alla sola presentazione delle istanze sopra indicate, che richiedono l'identificazione dell'istante, da inviare agli uffici del Ministero dell'Interno ai sensi di quanto disposto dall'art. 1-quinquies legge 271/2004.

In particolare, i commi 4-bis e ter dell'art. 39 legge 3/2003, (così introdotti dall'art. 1-quinquies legge 271/2004), precisano che le attività che il Ministero dell'Interno può delegare a concessionari di un pubblico servizio o ad altri soggetti non pubblici sono riferite: alla raccolta ed all'inoltro di domande, dichiarazioni od atti privati da destinare ai medesimi uffici dell'amministrazione; allo svolgimento di altre operazioni preliminari all'adozione ed all'inoltro dei provvedimenti; all'eventuale autorizzazione all'identificazione degli interessati.

Sotto il profilo costituzionale, pare necessario ricordare che ai sensi dell'art. 97 Cost., l'attività amministrativa è regolata dai fondamentali principi del buon andamento dell'imparzialità, con i quali temperare la discrezionalità che si riflette in alcuni contegni della

Pubblica Amministrazione. L'art. 117, comma 2 lett. b) Cost., inoltre, assegna la materia dell'immigrazione all'area di legislazione esclusiva dello Stato.

Sappiamo, altresì, che il D.L.vo 286/1998, nel fissare i principi cardine del trattamento giuridico dello straniero che non sia cittadino di uno Stato membro UE, salvi i casi particolari *ivi* regolati, ha imposto in capo a chiunque, non avendone la cittadinanza, sia presente sul territorio dello Stato italiano il possesso di un titolo di soggiorno, che deve essere rilasciato dall'Autorità provinciale di pubblica sicurezza (la Questura, quale articolazione del Ministero dell'Interno) per uno dei motivi tassativamente indicati nel corrispondente visto di ingresso.

Fuori della specifica ipotesi di cui all'art. 30 D.L.vo 286/1998 (ritenuto un atto dovuto), i titoli di soggiorno di cui agli artt. 5 e ss. D.L.vo 286/1998 rappresentano provvedimenti a carattere discrezionale, la cui concessione è subordinata alla valutazione dei requisiti, soggettivi ed oggettivi, *ex lege* richiesti, nell'ambito della quale la Pubblica Amministrazione dispone di una potestà delibativa che consente di escludere – in capo allo straniero richiedente – una posizione di diritto soggettivo, per affermarne, piuttosto, la soggezione ad un interesse legittimo (Cass. SS. UU. civ. 383/2005; Cass. SS. UU. civ. 1417/2004).

Nella materia *de quo*, il legislatore non ha attuato un trasferimento di funzioni amministrative in capo ad alcun concessionario di pubblico servizio o ad altro soggetto non pubblico. Infatti, con la ricordata Convenzione, a Poste Italiane è stata delegata la sola gestione delle attività relative all'inoltro delle istanze di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno da parte dei cittadini non appartenenti all'area UE e la loro identificazione (art. 1).

Il Ministero dell'Interno, pur delegando a Poste Italiane alcune fasi (meramente esecutive) dei richiamati procedimenti amministrativi, ha mantenuto – invero, avendovi l'obbligo – inalterata la competenza sull'adozione dei titoli di soggiorno e le attività discrezionali a questi presupposte (*rectius*: al fine di disporre il loro rilascio o diniego, l'Autorità amministrativa mantiene piena ed esclusiva competenza istruttoria nella verifica dei requisiti soggettivi e oggettivi). Fra l'altro, nei casi in cui è ammessa, l'attribuzione *ex lege* di compiti propri della Pubblica Amministrazione ad enti od altri soggetti privati deve avvenire secondo una concreta e chiara determinazione del contenuto della delega e delle norme derogabili nell'esercizio della stessa, pena la sua illegittimità per eccessiva genericità (Cons. Stato 6809/2002).

Le note esplicative per la presentazione delle istanze con plico postale (che riproducono il contenuto degli atti diffusi dal Ministero dell'Interno per le attività di cui all'art. 1 Convenzione), allegate alla modulistica, inoltre, si limitano a confermare che gli unici incumbenti cui Poste Italiane devono fare fronte attengono alla ricezione dei moduli per la richiesta di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno, previa identificazione degli istanti e loro sottoscrizione dei moduli.

In questo quadro normativo – si comprende chiaramente che – non possono acquisire autonoma rilevanza, perché illegittime (per eccesso di delega), pratiche operative, attuate da Poste Italiane anche mediante atti od ordini di servizio interni, con le quali si assegna al personale addetto a ricevere le richieste di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno la facoltà di rifiutarne l'inoltro ove risultino incongruenti.

Come detto, infatti, per non essere stata investita del potere di controllo sul contenuto dei modelli e della documentazione allegata ai *kit*, nella materia *de quo* Poste Italiane difetta di legittimazione per valutare la corrispondenza dei dati inseriti nelle istanze alle prescrizioni normative in materia di immigrazione – che rimane una prerogativa esclusiva del Ministero dell'Interno – doendosi limitare ad eseguire le sole procedure relative alla presentazione delle istanze volte al rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno.

Nell'ambito di questo complesso iter procedimentale, quindi, in tutti i casi in cui è obbligatorio presentare istanze di rilascio o rinnovo di titoli di soggiorno mediante plico postale, Poste Italiane deve ritenersi vincolata a ricevere ed inoltrare sempre le domande, a prescindere dal loro contenuto, la cui valutazione – preme ricordare – è esclusiva prerogativa

del Ministero dell'Interno, ed anche ove queste siano – od appaiano – palesemente incongrue o carenti di idonea documentazione. Ne consegue l'assoluta illiceità di ogni rifiuto del personale addetto alla ricezione delle istanze (comunque compilate e corredate), se del caso motivato con riferimento a prescrizioni contenute in atti od ordini di servizio interni a Poste Italiane, che in alcun modo possono travalicare od aggirare le disposizioni fissate in materia dal D.L.vo 286/1998.

**Da quanto precisato emerge che:**

- ex lege è stata prevista la facoltà per il Ministero dell'Interno di regolare, con proprie direttive, talune procedure amministrative per ridurre gli oneri gestionali degli uffici di pubblica sicurezza;
- a tal fine, si è detto, il Ministero può stipulare Convenzioni anche con concessionari di pubblici servizi o altri soggetti non pubblici, come è avvenuto nella specifica materia dell'immigrazione con Poste Italiane;
- nell'esecuzione delle attività delegate, Poste Italiane è semplicemente tenuta a ricevere ed inoltrare le domande relative al rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno, con la relativa documentazione, e ad individuare gli istanti;
- non è espressamente precisato che, nell'ambito di questa attività, Poste Italiane sia obbligata ad individuare gli altri soggetti comunque interessati dal procedimento, che non presentino autonomamente un'istanza di rilascio e rinnovo di un titolo di soggiorno;
- i provvedimenti di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno, di cui agli artt. 5 e ss. D.L.vo 286/1998, sono adottati dalla Pubblica Amministrazione, nell'ambito delle proprie prerogative, non essendo state queste funzioni delegate ad alcun concessionario di un pubblico servizio o ad altro soggetto non pubblico;
- la Convenzione stipulata fra il Ministero dell'Interno e Poste Italiane assegna a questa la gestione delle procedure relative alla sola presentazione delle istanze sopra indicate, senza estenderle, in carenza di una specifica delega normativa, alcuna potestà relativa alla valutazione della congruità delle stesse alle prescrizioni normative in materia di immigrazione od il potere di adottare un titolo di soggiorno;
- in particolare, Poste Italiane, così come non è titolare di alcuna funzione decisoria nei procedimenti relativi al rilascio ed al rinnovo di un titolo di soggiorno, non ha ricevuto espressa delega a parteciparvi neanche con l'esercizio di un potere discrezionale nel corso della fase istruttoria e pre-istruttoria, che, comunque, richiede una formazione tecnico-giuridica professionalmente adeguata;
- ne consegue che Poste Italiane non ha titolo per rifiutarsi di ricevere le istanze per il rilascio ed il rinnovo di un titolo di soggiorno da inviare mediante plico postale, intercedendo in favore della Pubblica Amministrazione nella formazione di un atto amministrativo, anche in via pre-istruttoria, vagliando e selezionando il contenuto della documentazione predisposta;
- l'informativa generale che regola le modalità di presentazione delle istanze, allegata ai *kit* postali, è riepilogativa dei provvedimenti adottati dal Ministero dell'Interno per disciplinare l'avvio della nuova procedura amministrativa: per questo le indicazioni *ivi* contenute non possono essere arbitrariamente interpretate ed applicate da Poste Italiane;
- devono ritenersi illegittime eventuali disposizioni interne diffuse da Poste Italiane che conferiscano al personale addetto la facoltà di: rifiutare la ricezione e l'invio delle istanze nel caso di valutazione negativa della corrispondenza del contenuto dei moduli e della documentazione allegata alle prescrizioni normative; richiedere di visionare l'originale del permesso di soggiorno in scadenza in caso di rinnovo;
- considerato che Poste Italiane non ha legittimazione per valutare la congruità di una domanda di rilascio o rinnovo di un titolo di soggiorno rispetto alle prescrizioni del D.L.vo 286/1998, si precisa che, in via probatoria, siffatte disposizioni interne potrebbero confermare l'esistenza di pratiche illegittime nella materia *de quo*, colposamente imputabili all'ente delegato alla sola ricezione delle istanze di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno;

- la sedimentazione di prassi operative che oltrepassano la delega convenzionalmente conferita a Poste Italiane, per le finalità specifiche indicate dall'art. 39 legge 3/2003, potrebbe tradursi in una pericolosa contrazione dei principi, anche costituzionali, posti in favore di tutti i cittadini (anche stranieri) ed a base dell'azione amministrativa, integrante una responsabilità da illecito civile extracontrattuale da parte di un soggetto privato;

- il contegno di Poste Italiane, che rifiuti di accettare un'istanza di rilascio o rinnovo di un titolo di soggiorno presentata con kit postale, ritenendola non ricevibile perché carente o non conforme alle prescrizioni normative in materia di immigrazione, in difetto di un'espressa delega normativa, può configurare gli estremi di una condotta illecita, causativa di un danno ingiusto: giacché pienamente lesiva del diritto del cittadino straniero, in possesso dei requisiti *ex lege* previsti, di soggiornare regolarmente sul territorio italiano; causalmente orientata alla produzione di quell'evento di danno; soggettivamente imputabile all'addetto postale adibito a ricevere le istanze presso le strutture autorizzate, quanto meno sotto il profilo della colpa generica;

- quali conseguenze riferibili ad una condotta integrante un illecito civile, colposamente imputabile a Poste Italiane, si rammentano: i danni patrimoniali, valutabili *ex art.* 1223 c.c. in ragione del lucro cessante e del danno emergente patiti dall'istante; i danni non patrimoniali *ex art.* 2059 c.c., siano questi collegati o meno ai primi, nella peculiare accezione costituzionalmente orientata, comprendente, oltre agli esiti di carattere biologico, i danni morali e quelli permanenti che possono anche compromettere l'esistenza dell'individuo;

- tenuto conto della direttiva del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2006, secondo la quale lo straniero, in ogni caso, ha facoltà di rinnovare il titolo di soggiorno entro sessanta giorni dalla scadenza e di svolgere regolare attività lavorativa nel periodo corrente fino al suo rilascio, si ritiene che ove la tempestiva presentazione dell'istanza sia inibita da Poste Italiane (con attività comprovabili) in ragione di un'asserita sua non ricevibilità (di cui, invece, deve in via esclusiva disporre il Ministero dell'Interno), l'istante potrebbe essere pregiudicato: 1) nel suo diritto di lavorare e produrre reddito, casomai necessario al mantenimento anche dei familiari, nelle more del procedimento volto ad ottenere una qualsiasi pronuncia sul proprio titolo di soggiorno; 2) dal rischio di un'eventuale espulsione *ex art.* 13, comma 2, lett. b) D.L.vo 286/1998 e dalle ulteriori e possibili conseguenze, anche penali, connesse alla condizione di straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato;

- il danno ingiusto colposamente imputabile a Poste Italiane potrebbe collegarsi anche ad un'eventuale istanza che, ancorché *ab origine* inammissibile perché carente od incongrua, tuttavia, non sia comunque ricevuta dell'ente delegato, con evidente pregiudizio per l'istante impossibilitato a fruire di tutte le facoltà lui *ex lege* consentite nelle more della decisione sull'ammissibilità dell'istanza, riservata al Ministero dell'Interno;

- infatti, in tutti i casi in cui è obbligatorio presentare istanze di rilascio o rinnovo di titoli di soggiorno mediante plico postale, Poste Italiane è vincolata a ricevere ed inoltrare le domande, anche ove queste siano incongrue o carenti di idonea documentazione, sulla quali è in via esclusiva legittimato a svolgere attività istruttoria e pronunciarsi il Ministero dell'Interno;

- ne consegue un concreto interesse dello straniero ad agire giudizialmente per tutelare le proprie ragioni, illegittimamente lese dall'arbitrario rifiuto di Poste Italiane di ricevere in via tempestiva un'istanza per il rilascio od il rinnovo del proprio titolo di soggiorno, anche al solo fine di ottenere *ivi* l'integrale risarcimento dei danni patiti;

In questo quadro ci preme attirare l'attenzione su un problema di grande rilevanza per il numero dei soggetti interessati.

La Circolare ministeriale n.400/C/2006/401948/P/14.201, del 7 dicembre 2006, precisa che la ricevuta di inoltro della domanda di rilascio e rinnovo di un titolo di soggiorno deve essere posseduta da ogni singolo istante (nei quali si comprende anche il coniuge ed i minori non iscritti sui titoli di soggiorno dei genitori);

- infatti, *ex lege* alcuni titoli di soggiorno (per motivi familiari) non sono rilasciati o rinnovati in forza di una domanda autonoma, ma si legano all'istanza di rinnovo presentata dal titolare di un permesso principale in possesso di un reddito sufficiente a coprire il mantenimento del coniuge, dei discendenti e degli ascendenti;
- per la tipologia di permessi con richiedenti multipli da inserire in un unico *kit* postale, per i quali la documentazione prodotta non può essere interamente contenuta in una sola busta, con proprie disposizioni interne, Poste Italiane ha regolato la possibilità di presentare le istanze con gli allegati all'interno di più buste ordinate progressivamente, rilasciando un'unica assicurata;
- per questo, *rebus sic stantibus*, deve ritenersi essere una facoltà dell'istante principale (che, se del caso, ha in carico alcuni familiari), tenuto a presentare una domanda di rilascio e/o rinnovo del proprio titolo di soggiorno e di quelli a questo correlati a mezzo di plico postale, predisporre il complessivo contenuto dell'istanza, con la documentazione allegata, senza interferenza da parte di altro soggetto (*rectius*: Poste Italiane) che non partecipi alla formazione del provvedimento amministrativo e che, pertanto, non può inibirne l'inoltro, né vagliarne il contenuto;
- diversamente, Poste Italiane è legittimata a svolgere solo le attività delegate con la ricordata Convenzione, relative alla raccolta ed all'invio delle istanze di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno, da destinare al Ministero dell'Interno, ed all'identificazione degli istanti.

Ne discende che – tenuto comunque conto anche di quanto precisato dalle richiamate Circolari del Ministero dell'Interno n.400/C/2006/401948/P/14.201, del 7 dicembre 2006, e n.400/C/2006/400.001B/P/14.201, del 4 novembre 2006 – la presentazione delle domande di rilascio e rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno da parte di cittadini non appartenenti all'area UE, da inoltrare in via esclusiva tramite plico postale con modalità assicurata, non può mai essere inibita, vagliata o prescelta, anche attraverso il controllo del contenuto dei *kit* postali, da parte degli addetti impiegati Poste Italiane presso gli sportelli abilitati – ai quali non è stata delegata la facoltà di partecipare alla formazione dei richiamati provvedimenti amministrativi discrezionali – potendo detto contegno integrare gli estremi di un illecito civile extracontrattuale colposamente imputabile a quest'ultimi, lesivo del diritto del cittadino straniero di soggiornare regolarmente nel territorio dello Stato, nel rispetto delle disposizioni previste dal D.L.vo 286/1998.

Proprio con riferimento a quanto, infine, auspicato nella ricordata Circolare n.400/C/2006/401948/P/14.201, cui si rinvia, con riferimento alla Convenzione stipulata in data 30 gennaio 2006 con il Ministero dell'Interno, si pone alla Vostra attenzione la prospettata questione, all'esclusivo fine di stimolare e condividere un percorso implementativo che si collochi nel pieno rispetto del diritto dei cittadini stranieri non appartenenti all'area UE di scegliere le modalità con le quali presentare le domande di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno, quale posizione soggettiva ad oggi *ex lege* garantita e, per questo, tutelata.

Restando in attesa di un Vostro riscontro, si porgono distinti saluti.

Per L'altro diritto – ONLUS  
prof. Emilio Santoro  
dott. Massimo Urzi