

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Sentenza n. 6070/2014

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4423 del 2014, proposto da: \*\*\*\*\*, rappresentato e difeso dall'avv. Valentino Viali, con domicilio eletto presso Segreteria Sezionale Cds in Roma, piazza Capo di Ferro, n.13;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di Terni, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. UMBRIA - PERUGIA: SEZIONE I n. 00178/2014, resa tra le parti, concernente diniego rinnovo permesso di soggiorno per lavoro autonomo.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Questura di Terni;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 ottobre 2014 il Cons. Alessandro Palanza e uditi per le parti l'avvocato Viali e l'avvocato dello Stato Soldani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. - \*\*\*\*\*, cittadino marocchino, aveva ottenuto nel 2011 un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare con il coniuge. Nel 2012, otteneva un rinnovo per lavoro autonomo. Poiché nel 2013 non aveva dimostrato la disponibilità di sufficienti mezzi di sussistenza e, in considerazione del fatto che il rapporto matrimoniale era medio tempore cessato, la Questura di Terni rigettava con il provvedimento impugnato l'istanza di ulteriore rinnovo. Successivamente veniva inoltrata richiesta di annullamento in autotutela del suddetto diniego, atteso che nelle more il ricorrente avrebbe ottenuto una occupazione lavorativa idonea a garantire il requisito della c.d. autosufficienza economica. Su tale richiesta l'Amministrazione non si pronunciava.

L'interessato agiva quindi in giudizio davanti al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria per l'annullamento del provvedimento del Questore di Terni, rif. 33/2013, emesso il 26/11/2013, con cui veniva disposto il rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo, con contestuale invito a lasciare il territorio nel termine di giorni dieci dalla notifica, nonché di ogni altro atto presupposto e/o connesso e/o consequenziale.

2. - Il TAR adito ha rigettato il ricorso con la sentenza n. 178/2014, affermando che i fatti sopravvenuti (comunque da documentare all'autorità amministrativa competente prima dell'adozione del provvedimento) possono assumere carattere integrativo nelle sole ipotesi in cui significative attività lavorative emergano nel periodo di validità del permesso scaduto e non successivamente alla detta scadenza, come in effetti avvenuto nel caso di specie. Inoltre resta fermo a motivare il provvedimento la valutazione relativa alla complessiva situazione di incerta stabilità

occupazionale e di sostanziale discontinuità dell'attività lavorativa. Infine, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, vanno respinte le eccezioni per violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, che non avrebbero potuto modificare la valutazione delle condizioni di sostanziale instabilità ed incertezza economica alla base del provvedimento impugnato.

3. - L'appellante censura la sentenza rilevando che essa cade in evidente contraddizione laddove sostiene che i fatti sopravvenuti possono essere presi in considerazione solo se emergano nel periodo di validità del titolo e perciò non può darsi rilevanza al rapporto di lavoro successivamente sopravvenuto. Il nuovo rapporto di lavoro è infatti intervenuto prima dell'adozione del provvedimento, visto che il decreto di rigetto è stato notificato solo nel dicembre successivo. Altrettanto incongruente è la valutazione di instabilità e discontinuità dell'attività lavorativa dell'appellante in presenza di un nuovo lavoro. Semmai, l'instabilità non attiene certo alla persona, ma afferisce all'intero mercato del lavoro in una situazione di prolungata crisi economico-finanziaria. Inappropriato è il giudizio sui risultati non eccellenti dell'attività autonoma svolta, che sono comunque espressione di impegno e rischio imprenditoriale. La sentenza invece trascura che il ricorrente in primo grado e attuale appellante ha dimostrato la capacità di avviare nuove attività e integrarle con una occupazione part time. Non si comprende poi perché il TAR giustifichi la violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, essendosi l'Amministrazione limitata ad affermare che le osservazioni non hanno consentito una diversa valutazione.

4. - Questa Sezione del Consiglio di Stato ha accolto la istanza cautelare proposta dall'appellante per la sospensione degli effetti della sentenza impugnata con la ordinanza n. 2681, in data 19 giugno 2014, osservando che, in sede di merito, si dovranno approfondire con l'apporto delle parti i riflessi della disciplina prevista dall'art. 22, comma 11, del TU per l'immigrazione in tema di lavoro subordinato sulla corrispondente disciplina del lavoro autonomo anche nella "valutazione di temporanei e limitati periodi di mancanza di reddito nell'ambito di validità di un precedente permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo ovvero nella valutazione dell'avvenuto e successivo ristabilimento del rapporto di lavoro e del relativo reddito dopo un periodo di reddito carente di durata paragonabile a quello di un eventuale permesso in attesa di occupazione."

5. - L'Amministrazione appellata, già costituitasi in data 4 giugno 2014, ha poi depositato, in data 27 giugno 2014, a seguito della ordinanza sopra riportata, memoria difensiva, nella quale, richiamate le difese depositate in primo grado, osserva che la estensione delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 11, per il rilascio di un permesso di soggiorno in attesa di occupazione ai titolari di permesso di soggiorno per lavoro autonomo appare una forzatura discrezionale non percorribile dalla PA.

6. - L'appellante replica, a seguito della stessa ordinanza, in data 9 ottobre 2014, con apposita memoria nella quale, premesso che nell'anno 2013 l'attività economica autonoma dello straniero interessato ha prodotto un utile superiore al minimo richiesto dalla normativa pari a 6.446,87 euro, come risulta dalla dichiarazione fiscale modello 2014 per i redditi dell'anno 2013 e che, in aggiunta, l'appellante ha anche assunto un lavoro part time, ribadisce che la Questura non ha dato alcun peso a tali fatti sopravvenuti, pur tempestivamente documentati. In ogni caso non appare conforme ai principi della legge e a maggior ragione ai principi costituzionali una vistosa disparità di trattamento tra lavoro subordinato e lavoro autonomo quanto agli effetti di temporanee mancanze di reddito, che in tempi di grave crisi economica investono tutte le forme di lavoro coinvolgendo anche le persone più impegnate come avviene nel caso di specie .

7. - La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 30 ottobre 2014.

8. - L'appello è fondato.

8.1. - Il Collegio, anche sulla base dell'apporto tempestivamente offerto dalle parti a seguito della ordinanza di questa Sezione n. 2681/2014, ha approfondito le questioni poste dalla stessa ordinanza nel senso già delineato da recenti sentenze della Sezione (n. [3596](#) del 11/07/2014 e n. [3674](#) del 14/07/2014), le quali, con riferimento a casi simili a quello in esame, hanno sottolineato che, sulla base della normativa vigente ed in particolare delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 11, l'autorità amministrativa deve comunque tener conto dei fatti sopravvenuti prima dell'adozione del provvedimento, che consentono di superare la valutazione negativa dovuta a significativi periodi di carenza di reddito, durante il periodo di validità del precedente permesso di soggiorno.

8.2. - Va precisato che le stesse sentenze non contraddicono, ma confermano, richiamandolo espressamente, il consolidato orientamento giurisprudenziale, per il quale il possesso di un reddito minimo idoneo al sostentamento dello straniero costituisce condizione soggettiva non eludibile ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno, perché attiene alla sostenibilità dell'ingresso dello straniero nella comunità nazionale, mentre l'insussistenza del requisito in esame integra motivo ostativo al rinnovo del permesso di soggiorno, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 286/98 (si veda solo da ultimo C.d.S., sez. III, 09/04/2014, n. [1687](#)). Questa ultima sentenza ha opportunamente precisato lo scopo e, quindi, la "ratio" di tale normativa affermando che: "Il requisito reddituale è finalizzato ad evitare l'inserimento nella comunità nazionale di soggetti che non siano in grado di offrire un'adeguata contropartita in termini di lavoro e quindi di formazione del prodotto nazionale e partecipazione fiscale alla spesa pubblica... e la dimostrazione di un reddito di lavoro, o di altra fonte lecita di sostentamento, è garanzia che il cittadino extracomunitario non si dedichi ad attività illecite o criminose."

8.3. - Secondo l'interpretazione sistematica le diverse disposizioni in materia di requisiti di reddito devono essere applicate tenendo conto della loro comune "ratio", come ricostruita dalla giurisprudenza sopra riportata, con particolare riferimento alle sempre più frequenti circostanze nelle quali a temporanee carenze di reddito fa seguito il ristabilimento di rapporti di lavoro o della produzione di reddito da lavoro autonomo.

8.4. - L'art. 22, comma 11, regola dettagliatamente tale situazione per i titolari di permesso di soggiorno per lavoro subordinato prevedendo che: "La perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore. Decorso il termine di cui al secondo periodo, trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b."

8.5. - La difesa erariale nella memoria depositata a seguito della ordinanza n. 2681/2014 già richiamata sostiene che tale normativa non è estensibile al caso del contratto di lavoro autonomo senza inammissibili forzature. Non vi è alcun dubbio sul fatto che l'art. 22, comma 11, è riferito al lavoro subordinato e prevede dettagliate modalità applicabili solo alla peculiare disciplina del rapporto di lavoro subordinato e dei periodi di disoccupazione che sono ad esso connaturati. Tuttavia deve tenersi conto del fatto che la normativa vigente non vieta il passaggio da una all'altra forma di permesso di soggiorno né esclude che, come è avvenuto nel caso in esame, i due tipi di lavoro concorrano al fine di raggiungere un reddito adeguato. Inoltre dalla disciplina di cui all'art. 22, comma 11, considerata sistematicamente insieme alle altre norme indicate nei punti successivi e alle comuni finalità della normativa in materia di requisiti di reddito richiamate al punto 8.2., si evince una regola più generale di ragionevolezza relativa alla tollerabilità di temporanee o parziali carenze di reddito per i soggetti che comunque dimostrino o abbiano dimostrato la capacità di

produrre reddito in conformità alla “ratio” di tutta la normativa sui requisiti di reddito riportata al punto 8.2.. Tale regola di ragionevolezza è valida a maggior ragione per il lavoro autonomo in ragione della maggiore variabilità dei redditi derivanti dal tipo di attività, soprattutto in una fase di prolungata crisi economica come quella attuale.

8.6. - Sul piano strettamente normativo, deve innanzitutto notarsi che la norma generale per il rinnovo di qualsiasi permesso di soggiorno, di cui all’art. 5, comma 5, ove prevede la revoca di qualsiasi permesso di soggiorno ordinario (compreso quindi il permesso di soggiorno per lavoro autonomo) nel caso in cui vengono a mancare i requisiti previsti per il suo rilascio, fa una espressa eccezione proprio per il requisito del reddito, facendo salvo il caso disciplinato dall’art. 22, comma 9 (da ritenersi citato per mero errore materiale in luogo del comma 11, come dimostra la corrispondente norma all’art. 13, comma 2, del regolamento attuativo-DPR n. 394/1999), e quindi escludendo dalla revoca i casi di temporanea perdita di lavoro. Data la portata generale della norma di cui all’art. 5, comma 5, si rafforzano le ragioni già dette al punto precedente per escludere in base ad un principio di ragionevolezza la revoca anche per i casi di temporanea carenza del reddito da lavoro autonomo. Ciò è poi espressamente sancito all’art. 9, comma 7, che disciplina dettagliatamente i casi di revoca della carta di soggiorno di lungo periodo - che comprende ovviamente anche il caso del lavoro autonomo - e che non prevede la revoca per il venir meno dei requisiti di carattere economico previsti per il rilascio. Sempre in tema di revoca e requisiti di reddito inizialmente previsti, si deve osservare che non è prevista né sarebbe in alcun modo ragionevole una autonoma revoca del ricongiungimento familiare per il temporaneo venir meno degli specifici limiti di reddito di cui all’art. 29, comma 3, ferma la necessità di dimostrare in sede di rinnovo del permesso di soggiorno la capacità di sostentamento proprio e dei propri familiari.

8.7. - Queste apparentemente minuziose considerazioni servono a dimostrare che le norme che prevedono la dimostrazione di requisiti di reddito (anche quelle che fanno riferimento ad un preciso limite minimo come nel caso del lavoro autonomo) sono rivolte a regolare in modo specifico la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno e del suo rinnovo, momento in cui il requisito di reddito deve sussistere, ma non disciplinano in modo esplicito gli effetti di trascorse e temporanee carenze di reddito ovvero di difficoltà di dimostrare la continuità di quel livello di reddito per tutto il periodo di validità del precedente permesso di soggiorno. La valutazione di tali irregolarità resta dunque affidata all’Autorità amministrativa che deve verificare se esse possano rientrare nelle irregolarità sanabili (ex art. 5, comma 5, t.u.) dal successivo ripristino delle condizioni di reddito ovvero in un principio che fa salvi i casi di temporanea carenza di reddito attraverso il richiamo il combinato disposto dell’art. 5, comma 5, e art. 22, comma 11. A prova di ciò torna ancora utile richiamare la disciplina più volte citata dei casi di revoca in corso di validità per il venire meno dei requisiti iniziali di tutti i tipi di permesso di soggiorno dell’art. 5, comma 5, t.u., che esclude espressamente il requisito di reddito per i casi di cui all’art. 22, comma 11, e l’art. 9, comma 7, che neppure prevede il venire meno dei requisiti di reddito tra i casi di revoca della carta di soggiorno di lungo periodo.

8.8. - Per le ragioni esposte può concludersi che la normativa vigente sistematicamente interpretata ammette e anzi prescrive una ragionevole applicazione del necessario requisito di reddito durante il periodo di validità dei permessi di soggiorno, non spingendosi fino a prescrivere una regola di necessaria, assoluta e ininterrotta continuità di quel livello di reddito, come del resto può constatarsi nella comune prassi amministrativa, nella quale generalmente l’Autorità motiva la non presa in considerazione di nuove attività di lavoro autonomo o di un nuovo rapporto di lavoro dopo un periodo di carenza di reddito solo quando si ha ragione di credere che si tratti di situazioni precarie o fittizie strumentalmente predisposte al solo fine del rinnovo del permesso di soggiorno.

8.9. - Con riferimento al caso in esame devono applicarsi le indicazioni derivanti dalla ricostruzione normativa svolta come diretta espressione della “ratio” della normativa come chiaramente definita

dalla giurisprudenza (si veda il punto 8.2.). Il ragionamento svolto su base strettamente normativa conduce ad attribuire nel caso in esame maggiore rilevanza al sopravvenire di una situazione di lavoro e di reddito che faccia presumere una prospettiva di continuità per il futuro rispetto a temporanee carenze di reddito verificatesi in passato.

8.10. - Quanto alle contrarie argomentazioni della sentenza impugnata, non è condivisibile la prospettata condizione secondo la quale, per essere rilevanti, i fatti nuovi di lavoro e di reddito devono manifestarsi prima della formale scadenza del permesso di soggiorno; è invece necessario che l'autorità amministrativa sia messa in condizione di potersi tempestivamente pronunciare in merito come è avvenuto nel caso in esame dove, a quanto sembra, sono state trasmesse osservazioni ex art. 10 della legge n. 241/1990 ed è stata successivamente inoltrata una istanza di revoca in autotutela del provvedimento. Non può essere condivisa nemmeno la tesi secondo la quale si verte in un caso in cui, ai sensi e per i fini di cui all'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso, dato che le osservazioni dell'istante non avrebbero potuto modificare la valutazione delle condizioni di sostanziale instabilità ed incertezza economica alla base del provvedimento impugnato. Al riguardo non solo l'informazione relativa all'instaurarsi di un nuovo lavoro è certamente rilevante e avrebbe meritato specifica attenzione da parte dell'Autorità amministrativa per le ragioni già dette, ma non è neppure supportata da fatti l'attribuzione all'attuale appellante di una situazione di instabilità economico finanziaria, dato che, come osserva credibilmente la difesa appellante, ci si trova di fronte ad una persona che ha dimostrato la capacità di avviare nuove attività e di integrarle con una occupazione part time pur di raggiungere il livello di reddito richiesto e che, pertanto, la valutazione di instabilità non attiene alla persona o al suo reddito, ma afferisce all'intero contesto di prolungata crisi economico-finanziaria.

9. – In base alle considerazioni che precedono l'appello deve essere accolto al fine di consentire il riesame da parte della competente Autorità amministrativa della attuale situazione dell'appellante alla luce delle indicazioni derivanti dalla presente sentenza.

10. – In relazione alla materia e all'alternativo andamento del giudizio nei due gradi, le spese per gli stessi sono compensate tra le parti.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, **accoglie** l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso in primo grado nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate per il doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2014

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/12/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)