

**STRANIERI: Sicurezza pubblica -Permesso di soggiorno – Rilascio – Sopravvenienze – Rilevanza – Limiti.**

**Cons. Stato, Sez. III, 13 settembre 2022, n. 7954**

in *Il Foro amm.*, 9, 2022, pag. 1099

*“[...] Nella specifica materia dell’immigrazione, il giudizio amministrativo come giudizio sulla situazione giuridica soggettiva e non solo sull’atto impugnato, impone dunque la valutazione degli elementi che si sono effettivamente concretizzati nelle more tra l’istanza presentata, il suo esame da parte dell’amministrazione e il giudizio dinanzi al Giudice, specie quando ci sono gli elementi per il riconoscimento di altro titolo di soggiorno perché, se è vero che questi non potevano incidere sull’atto, incidono sulla situazione giuridica dell’appellante e la loro mancata valutazione può comprometterla irrimediabilmente, arrecando un pregiudizio a diritti fondamentali della persona umana [...]”.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2022 il Pres. Michele Corradino e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Il signor -OMISSIS-, cittadino -OMISSIS-, è entrato nel territorio nazionale -OMISSIS-, con un visto d’ingresso per lavoro subordinato.

-OMISSIS- ha costituito l’impresa individuale “-OMISSIS-”, regolarmente iscritta al Registro delle imprese. -OMISSIS- ha inoltre costituito la società di capitali “-OMISSIS-” In data -OMISSIS- ha presentato istanza alla Questura di Venezia volta ad ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo.

2. La Questura di Venezia, previo rituale preavviso di rigetto ai sensi dell’art. 10 bis l 241/90, con provvedimento adottato in data -OMISSIS- e notificato -OMISSIS- ha rigettato l’istanza in considerazione, in sostanza, di una perdurante insufficienza del requisito reddituale da parte del ricorrente.

3. Avverso tale provvedimento lo straniero ha proposto ricorso al TAR Venezia, lamentando l’eccesso di potere per carenza dei presupposti ed il travisamento dei fatti, la violazione degli artt. 1

e 3 l. 241/90 per carenza di istruttoria e di motivazione, l'ingiustizia manifesta e la violazione degli artt. 2, 3, 10 e 41 Costituzione, nonché la violazione dell'art. 13 TU Immigrazione.

4. Il giudice di prime cure ha respinto il ricorso confermando le conclusioni cui era addivenuta la Questura, data la grave e perdurante insufficienza reddituale del ricorrente che non risultava smentita in atti.

5. L'odierno appellante ha impugnato la sentenza di rigetto, con contestuale istanza cautelare sospensiva, lamentando la violazione e la falsa applicazione dell'art. 4 comma 3 e dell'art. 5 comma 5 d.lgs. 286/98, nonché il difetto di istruttoria e di motivazione.

6. Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio depositando memorie difensive.

7. Con ordinanza -OMISSIS- l'istanza cautelare è stata respinta.

8. In data -OMISSIS- il ricorrente ha depositato documenti.

9. In data -OMISSIS- lo straniero ha allegato agli atti una memoria difensiva nella quale deduce di aver prodotto nel 2019, prima della emissione della sentenza oggetto di gravame, un reddito personale netto pari ad € 15.842,00; sostiene di aver ulteriormente incrementato le entrate negli anni seguenti tanto che la dichiarazione 2021 (redditi persone fisiche 2020) reca redditi pari ad € 40.793,00 ed il conto economico 01.01.2021/30.09.2021 della società "-OMISSIS-" indica utili per € 11.539,59.

10. Alla pubblica udienza del 23 giugno 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso merita parziale accoglimento nel senso e nei limiti esplicitati in motivazione.

1. Il primo motivo di ricorso, riguardante la violazione e la falsa applicazione dell'art. 4 comma 3 e dell'art. 5 comma 5 d.lgs. 286/98, è inammissibile per violazione del divieto dei nova sancito dall'art. 104, comma 1, c.p.a. il quale esclude che possano essere introdotti, per la prima volta nel giudizio di secondo grado, profili di doglianze, in fatto e diritto, ulteriori rispetto a quelli che, proposti con atti ritualmente notificati, hanno delimitato il perimetro del thema decidendum in prime cure (Cons. St. sez. III, 6 giugno 2016, n. 2401; Cons. St., sez. IV, 4 maggio 2016, n. 1754).

In ogni caso, anche volendo prescindere dal profilo di inammissibilità, la doglianza è comunque infondata nel merito.

Per giurisprudenza consolidata infatti, "ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno, sulla base degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. 286/1998, costituisce condizione soggettiva non eludibile il possesso di un reddito minimo, in quanto attiene alla sostenibilità dell'ingresso dello straniero nella comunità nazionale, essendo finalizzato ad evitare l'inserimento di soggetti che non siano in grado di offrire un'adeguata contropartita in termini di lavoro e di

partecipazione fiscale alla spesa pubblica” e “d’altra parte, 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 (cfr. tra le tante, C.d.S., Sez. III, n. 2227/2016; n. 2335/2015; n. 3596/2014), con l'avvertenza che "in sede di rinnovo, nel valutare il possesso del requisito reddituale, la Questura deve prendere in considerazione non soltanto il reddito maturato nei periodi pregressi, ma (qualora questo sia mancato, o comunque si attesti al di sotto della soglia desumibile dall'art. 29 d.lgs. cit.) anche le capacità reddituali prospettive, desumibili dalla documentazione presentata dall'interessato nell'ambito del procedimento e disponibile al momento dell'adozione del provvedimento” (così, da ultimo, C.d.S., sez. III n. 3448 del 2020).

Venendo al caso di specie, a carico dello straniero, che non ha evidenziato in sede di procedimento e neppure in sede di ricorso la presenza in Italia di legami familiari rilevanti ex art. 5, comma 5 ultimo periodo del d.lgs. 286/1998, emerge una prolungata e grave carenza reddituale, verificata dalla Questura anche tramite l’accesso alle banche dati INPS e dell’Agenzia delle Entrate, e riferibile alle annualità antecedenti al 2019. Siffatta carenza non avrebbe consentito, nel momento in cui è stata presentata l’istanza, l’adozione di un provvedimento di segno positivo.

2. Il secondo motivo di ricorso deve essere accolto nel senso e nei limiti esplicitati in motivazione.

Invero, non è riscontrabile nell’operato dell’amministrazione una carenza istruttoria.

Come compiutamente accertato dalla Questura, infatti, per il 2016 il ricorrente si è limitato a produrre il conto economico della ditta, con attestazione del commercialista, per un totale ricavi di 1.040 euro; per l’anno di imposta 2015 si è limitato a produrre una dichiarazione dei redditi priva di ricevuta di regolare invio all’Agenzia delle entrate e, comunque, per un reddito complessivo di 1.409 euro; per l’anno d’imposta 2014 si è limitato a produrre una dichiarazione dei redditi priva di ricevuta di regolare invio all’Agenzia delle entrate e, comunque, per un reddito complessivo di 590,00 euro. Tali importi, oltre a non risultare comprovati dalla regolare presentazione della dichiarazione dei redditi con deposito della relativa ricevuta, evidenziano, in ogni caso, un livello di reddito di gran lunga inferiore anche all’importo dell’assegno sociale annuo.

La documentazione prodotta dal ricorrente in sede procedimentale non è dunque in grado di confutare le conclusioni cui è pervenuta la Questura all’esito delle verifiche effettuate presso le banche dati dell’INPS e dell’Agenzia delle Entrate.

L’aumento reddituale allegato dall’appellante in sede di memorie difensive non comporta l’illegittimità del provvedimento impugnato in quanto lo stesso è il risultato di una decisione maturata sulla base della valutazione delle circostanze di fatto e di diritto esistenti nel momento della sua adozione sulla scorta del principio del tempus regit actum. L’amministrazione non poteva

quindi che determinarsi in quel modo specifico e pertanto, sotto questo profilo, l'appello non può trovare accoglimento.

Tuttavia, la specificità della questione al vaglio giurisdizionale, impone una valutazione più ampia sulla possibile rilevanza delle circostanze maturate in un momento successivo all'adozione dell'atto che, se pur non idonee a intaccare sfavorevolmente la valutazione amministrativa, tuttavia incidono significativamente sulla attuale situazione giuridica dell'appellante.

La giurisprudenza amministrativa, in tema di immigrazione, ha talora ritenuto irrilevanti le sopravvenienze. Tale posizione trova conforto in una prospettiva del processo amministrativo inteso come giudizio meramente impugnatorio in cui al centro della valutazione del Giudice sta solo la legittimità dell'atto al momento della sua adozione. In questa prospettiva, il sindacato di legittimità dell'atto si limita alla verifica della ragionevolezza e della proporzionalità della decisione dell'amministrazione secondo quanto conosciuto dalla stessa al momento in cui aveva maturato la propria determinazione.

Questa impostazione, legata alla qualificazione del giudizio amministrativo come meramente impugnatorio, non sempre risulta adeguata alla funzione assegnata al Giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo e alla luce della successiva giurisprudenza sovranazionale e interna.

Ciò tanto più nelle ipotesi in cui oggetto del giudizio sono diritti fondamentali della persona umana che possono trovare tutela nel quadro di un idoneo bilanciamento con i valori essenziali della sicurezza e della sostenibilità dei flussi migratori.

Da tempo la giurisprudenza ha dato atto della trasformazione del processo amministrativo "da giudizio amministrativo sull'atto, teso a vagliarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati in sede di ricorso e con salvezza del riesercizio del potere amministrativo, a giudizio sul rapporto regolato dal medesimo atto, volto a scrutinare la fondatezza della pretesa sostanziale azionata." (Adunanza Plenaria, 2011, n. 3).

È proprio in questi casi in cui il bene della vita da tutelare ha natura personale che oggetto della valutazione giudiziale non può essere solo il provvedimento in sé poiché essa deve necessariamente avvolgere la situazione giuridica soggettiva che fa da sfondo alla vicenda procedimentale.

Se a ciò si aggiungono gli ultimi approdi sull'inesauribilità del potere amministrativo e la specifica funzione riconosciuta al giudicato amministrativo e al giudizio di ottemperanza, diventa chiaro che il giudice amministrativo non può più limitarsi ad una valutazione di tipo statico, ancorata al provvedimento impugnato ma dovrà operare una valutazione di tipo dinamico – fermi restando il

potere discrezionale dell'amministrazione competente e il divieto assoluto di sindacato esteso al merito – al fine di evitare il concretizzarsi di un pregiudizio per la situazione giuridica sostanziale. È in questo quadro che si collocano del resto le ordinanze propulsive a mezzo delle quali il giudice amministrativo, in sede cautelare, ricorre chiedendo all'amministrazione competente di riesaminare la situazione giuridica del ricorrente. Nella specifica materia dell'immigrazione, il giudizio amministrativo come giudizio sulla situazione giuridica soggettiva e non solo sull'atto impugnato, impone dunque la valutazione degli elementi che si sono effettivamente concretizzati nelle more tra l'istanza presentata, il suo esame da parte dell'amministrazione e il giudizio dinanzi al Giudice, specie quando ci sono gli elementi per il riconoscimento di altro titolo di soggiorno perché, se è vero che questi non potevano incidere sull'atto, incidono sulla situazione giuridica dell'appellante e la loro mancata valutazione può comprometterla irrimediabilmente, arrecando un pregiudizio a diritti fondamentali della persona umana.

Nel caso di specie, l'appellante ha dimostrato di aver maturato, nel 2019, un reddito personale netto pari ad € 15.842,00. Nel 2021 (redditi persone fisiche 2020) il reddito era pari a € 40.793,00 ed il conto economico 01.01.2021/30.09.2021 della società “-OMISSIS-” indicava utili per € 11.539,59. Alla luce delle suesposte premesse, l'Amministrazione, pertanto, nell'esercizio del suo potere, deve tenere in debito conto le circostanze sopravvenute che, anche se non conoscibili perché non esistenti al momento dell'adozione dell'atto – che quindi deve ritenersi pienamente legittimo – comunque hanno modificato la situazione giuridica dell'appellante e potrebbero, nel rispetto della normativa vigente e in concorrenza degli ulteriori indefettibili presupposti, condurre ad una nuova valutazione ed un differente esito procedimentale.

Sotto questo limitato profilo, può essere accolta l'istanza di tutela dell'appellante, ai soli fini della rivalutazione sulla sua posizione giuridica.

Alla luce delle suesposte considerazioni il secondo motivo di appello va pertanto accolto ai fini del riesame.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione. Lo rigetta per il resto.

Spese compensate.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo

e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente, Estensore

Giulio Veltri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Michele Corradino**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

---