

ATTI AMMINISTRATIVI: Straniero - Permesso di soggiorno – Capacità reddituale – Elemento sintomatico di inserimento nel tessuto sociale – Altre fonti di sostentamento – Rilevanza ai fini del riconoscimento del titolo di soggiorno – Condizioni - Requisiti della certezza, solidità, periodicità e documentabilità.

Cass. civ., Sez. III, 12 luglio 2022, n. 5826

- in *Guida al diritto*, 30, 2022, pag. 41

1. “[...] la capacità reddituale è un indicatore, secondo il legislatore, di inserimento nella società, del positivo risultato del percorso di integrazione con le leggi dello Stato.

La giurisprudenza amministrativa [...] ha ribadito che il requisito reddituale minimo “costituisce condizione soggettiva non eludibile, 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; 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”. (Consiglio di Stato, -OMISSIS-).

Se così non fosse, l’Amministrazione competente non avrebbe possibilità di verificare concretamente la sostenibilità del soggiorno dello straniero. Tuttavia, il requisito del reddito pari all’assegno sociale minimo non può costituire di per sé solo, salvo le ipotesi previste espressamente dalla legge, un elemento escludente secondo un meccanismo meramente automatico [...].

2. “[...] È ben possibile, infatti, che lo straniero, pur non raggiungendo “matematicamente” la soglia dell’assegno sociale attraverso la retribuzione da lavoro subordinato, possa garantirsi la stabilità, la liceità e la sostenibilità del soggiorno in Italia attraverso altre fonti di sostentamento lecite e riconosciute dallo stesso ordinamento giuridico e tracciabilità.

Tali fonti di sostentamento, per essere rilevanti ai fini del riconoscimento del titolo di soggiorno, devono essere provviste dei requisiti della certezza, solidità, periodicità, documentabilità. Da un punto di vista probatorio, quindi, è onere dell’appellante allegare in giudizio ogni elemento idoneo a corroborare la sussistenza di tali requisiti. A titolo di esempio, senza pretesa di esaustività, il requisito della documentabilità potrà essere soddisfatto con l’allegazione di una relazione di presa in carico da parte degli enti o delle associazioni riconosciute. Non è invece sufficiente un contributo sporadico, di provenienza incerta, inidoneo ad essere sottoposto alla valutazione dell’amministrazione ai fini della dimostrazione di sufficiente capacità economica [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 maggio 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

1. -OMISSIS-, cittadino -OMISSIS-, ha fatto ingresso nel territorio nazionale -OMISSIS-. Ottenuto dapprima un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, rinnovato più volte talora per motivi di lavoro e talaltra per motivi di attesa occupazione, -OMISSIS- ne ha chiesto il rinnovo alla Questura di Udine.

2. Con provvedimento emesso in data -OMISSIS-, il Questore ha rigettato la richiesta, attesa la riscontrata carenza di un reddito sufficiente per tutti gli anni di permanenza dello straniero sul territorio italiano, nonché l'assenza di prospettive lavorative future che inducano a ritenere verosimile il raggiungimento della soglia minima di legge.

3. Avverso tale decisione, lo straniero ha proposto ricorso per l'annullamento avanti al TAR per il Friuli Venezia Giulia il quale, con sentenza -OMISSIS-, lo ha respinto.

4. Il ricorrente, soccombente in primo grado, ha impugnato l'indicata sentenza con appello -OMISSIS-.

5. Con il primo e il terzo motivo l'appellante deduce il vizio di violazione di legge in relazione agli articoli 4, 5, comma 5, 6, comma 5, 22, comma 11, d.lgs. n. 286/1998 e 13, d.p.r. n. 394/1999.

In particolare si contesta il richiamo operato dal giudice di primo grado, ai fini dell'individuazione del parametro per stabilire il reddito sufficiente, all'articolo 26, d.lgs. n. 286/1998, disciplinando quest'ultimo unicamente il permesso di soggiorno per lavoro autonomo.

Di contro, il ricorrente sostiene che, allo scopo di valutare l'integrazione del requisito reddituale ai sensi dell'articolo 4, comma 3, d.lgs. n. 286/1998, occorre fare riferimento alla Direttiva del Ministro dell'Interno del 1° marzo 2000. Prendendo come riferimento quanto ivi previsto, il reddito maturato dal ricorrente nell'annualità nel quale ha richiesto il rinnovo del permesso di soggiorno -OMISSIS-, sarebbe da considerarsi senz'altro sufficiente.

Infatti, con riguardo al permesso di lavoro per lavoro subordinato, il legislatore non avrebbe stabilito una soglia di reddito individuata in maniera precisa e tassativa, come invece ha fatto in relazione a specifiche tipologie di permesso di soggiorno (per lavoro autonomo, ovvero in caso di ricongiungimento familiare). Conseguentemente, il riferimento al parametro dell'assegno sociale,

adottato dal TAR in primo grado, non potrebbe applicarsi meccanicamente, laddove non esplicitamente previsto dalla legge.

Quanto al rilievo operato dal giudice di primo grado in ordine all'assenza di prospettive reddituali future in capo al ricorrente, si osserva come quest'ultimo abbia prodotto nel corso del giudizio avanti al T.A.R. apposito contratto preliminare di assunzione a tempo indeterminato -OMISSIS-, subordinato alla concessione del permesso di soggiorno.

Da ultimo, l'appellante lamenta la mancata presa in considerazione da parte del T.A.R. della possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno ad altro titolo, in applicazione del disposto di cui all'articolo 5, comma 9, d.lgs. n. 286/1998.

6. Con il secondo motivo di ricorso l'appellante deduce il vizio di violazione di legge in relazione all'articolo 3, comma 3, d.p.r. n. 394/1999 e a quanto previsto dal d.lgs. n. 82/2005.

In particolare il ricorrente si duole che il provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno sia stato notificato mediante una copia PDF caricata digitalmente sul programma ministeriale, priva dell'attestazione di conformità all'originale. A dire dell'appellante, in ossequio a quanto stabilito dalla giurisprudenza civile di legittimità e in applicazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005), il T.A.R. avrebbe dovuto accertare la non conformità dell'atto notificato rispetto all'originale, e conseguentemente accogliere il ricorso.

7. Con il quarto motivo l'appellante deduce il vizio di eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti di cui all'articolo 5, comma 5, e 6, comma 5, d.lgs. n. 286/1998, nonché per carenza di motivazione sul punto.

In tale sede il difensore elenca le circostanze di fatto che il giudice di primo grado avrebbe travisato, giungendo così a ritenere che il ricorrente abbia conseguito perlopiù permessi di soggiorno per attesa occupazione sul territorio dello Stato, non abbia conseguito un reddito sufficiente negli anni ivi trascorsi, non si sia integrato nel tessuto socio-economico del paese, e non abbia solide prospettive reddituali future.

8. Il Ministero dell'Interno e la Questura di Udine si sono costituiti in giudizio con mera comparsa di stile.

9. Con ordinanza -OMISSIS-, la Sezione ha respinto la domanda di sospensione degli effetti della sentenza.

10. Con decreto -OMISSIS- della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato del Consiglio di Stato, l'appellante è stato ammesso al gratuito patrocinio.

11. L'appello è stato definitivamente trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 19 maggio 2022.

DIRITTO

L'appello è infondato.

1. Con riguardo al primo, al terzo e al quarto motivo di ricorso, si ritiene di procedere ad una trattazione unitaria, considerata la stretta connessione degli argomenti di doglianza avanzati dall'appellante.

La questione relativa alla sussistenza dei mezzi di sostentamento idonei a garantire un soggiorno conforme alle regole di convivenza nello Stato italiano è stata oggetto di grande attenzione da parte della giurisprudenza amministrativa.

Viene in rilievo, anzitutto, l'art. 4 comma 3 D.lgs. 286/98 secondo cui: "ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 4, l'Italia, in armonia con gli obblighi assunti con l'adesione a specifici accordi internazionali, consentirà l'ingresso nel proprio territorio allo straniero che dimostri di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza. I mezzi di sussistenza sono definiti con apposita direttiva emanata dal Ministro dell'interno, sulla base dei criteri indicati nel documento di programmazione di cui all'articolo 3, comma 1".

Accanto a questa disposizione generale, si collocano altre due norme speciali: art. 22 comma 11 e art. 29 comma 3, lett. b) TU immigrazione.

L'art. 22 TU immigrazione si occupa della speciale condizione in cui versa lo straniero che perde il lavoro in corso di validità del proprio permesso di soggiorno. In questa specifica situazione, lo straniero - che si trovi in una momentanea fase di disoccupazione - può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno. Decorso tale termine, la norma stabilisce che trova applicazione l'art. 29 comma 3, lett. b) secondo cui, al fine di esercitare il diritto al ricongiungimento familiare, lo straniero deve essere in possesso "di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento - OMISSIS- è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente".

Dal tenore letterale delle disposizioni sopra richiamate emerge la necessità di possedere una adeguata capacità reddituale che rappresenta un elemento sintomatico di inserimento nel tessuto sociale dello Stato. Tale capacità reddituale deve avere una portata specifica pari all'importo annuo

dell'assegno sociale (aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere).

La disposizione vuole regolare la situazione dello straniero che intenda collocare il proprio nucleo familiare in Italia ed è quindi “gravato” da un presupposto reddituale più elevato e, conseguentemente, da onere probatorio specifico e superiore rispetto allo straniero che intenda vivere da solo. Anche lo straniero che si trovi in una condizione di momentanea disoccupazione deve dimostrare di aver percepito un reddito tale da garantirgli la sopravvivenza nella fase di mancata percezione della retribuzione.

Da queste disposizioni emerge un principio generale: la capacità reddituale è un indicatore, secondo il legislatore, di inserimento nella società, del positivo risultato del percorso di integrazione con le leggi dello Stato.

La giurisprudenza amministrativa, in linea con le suesposte premesse, ha ribadito che il requisito reddituale minimo “costituisce condizione soggettiva non eludibile, 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; 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”. (Consiglio di Stato, -OMISSIS-).

Se così non fosse, l'Amministrazione competente non avrebbe possibilità di verificare concretamente la sostenibilità del soggiorno dello straniero. Tuttavia, il requisito del reddito pari all'assegno sociale minimo non può costituire di per sé solo, salvo le ipotesi previste espressamente dalla legge, un elemento escludente secondo un meccanismo meramente automatico.

Una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni sopra richiamate, specie in riferimento all'art. 3 della Costituzione, impone che la capacità reddituale debba essere correttamente declinata e applicata a seconda della situazione concreta.

Ed invero, questa Sezione ha già avuto modo di precisare che “il possesso di un reddito minimo corrispondente all'assegno sociale (al di fuori delle ipotesi in cui sia richiesto espressamente dalla legge, e cioè i casi del permesso di soggiorno CE e i casi di ricongiungimento familiare) rappresenta un criterio orientativo di valutazione e non un parametro rigido la cui mancanza sia automaticamente ostativa al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, dovendosi tener conto delle varie circostanze che di fatto concorrono a consentire il sostentamento dell'immigrato”(Consiglio di Stato, -OMISSIS-).

Giova, a questo punto, indagare quali siano le circostanze di fatto che possono ritenersi rilevanti e sufficienti a completare la capacità reddituale dello straniero.

Innanzitutto, deve trattarsi di uno scostamento non significativo dalla soglia pari all'ammontare dell'assegno sociale. In tale contesto, le circostanze che di fatto concorrono a consentire la sostenibilità del soggiorno dello straniero nello Stato possono essere di varia natura e possono collocarsi accanto al reddito da lavoro prodotto, senza sostituirlo. È possibile, infatti, che lo straniero entri nel circuito dell'assistenza sociale territoriale, sia inserito in percorsi di integrazione lavorativa promossi da enti pubblici territoriali, riceva aiuto dalle associazioni del Terzo Settore che collaborano con le stesse amministrazioni ovvero supporto da parte delle comunità stabili di connazionali.

Si pensi ai percorsi di integrazione socio-lavorativa, cosiddetti “borse lavoro”, coordinati in collaborazione tra le stesse associazioni e gli enti locali, alle attività di distribuzione di beni di prima necessità, di assistenza legale e psicologica delle associazioni del terzo settore che operano a favore delle categorie “fragili”.

È ben possibile, infatti, che lo straniero, pur non raggiungendo “matematicamente” la soglia dell'assegno sociale attraverso la retribuzione da lavoro subordinato, possa garantirsi la stabilità, la liceità e la sostenibilità del soggiorno in Italia attraverso altre fonti di sostentamento lecite e riconosciute dallo stesso ordinamento giuridico e tracciabilità.

Tali fonti di sostentamento, per essere rilevanti ai fini del riconoscimento del titolo di soggiorno, devono essere provviste dei requisiti della certezza, solidità, periodicità, documentabilità. Da un punto di vista probatorio, quindi, è onere dell'appellante allegare in giudizio ogni elemento idoneo a corroborare la sussistenza di tali requisiti. A titolo di esempio, senza pretesa di esaustività, il requisito della documentabilità potrà essere soddisfatto con l'allegazione di una relazione di presa in carico da parte degli enti o delle associazioni riconosciute. Non è invece sufficiente un contributo sporadico, di provenienza incerta, inidoneo ad essere sottoposto alla valutazione dell'amministrazione ai fini della dimostrazione di sufficiente capacità economica.

Per tali ragioni è da escludersi che rilevino gli aiuti di terzi che non soddisfino un adeguato livello di sicurezza, solidità e tracciabilità idonei a dimostrare la sostenibilità del soggiorno.

Gli elementi sopra richiamati, se dedotti e sufficientemente provati in giudizio, rilevano ancor più se valutati anche alla luce dell'assenza di precedenti penali ovvero di polizia.

Vero è che l'assenza di precedenti penali ovvero di polizia non può da sola essere circostanza posta alla base di un giudizio automatico di buona riuscita del percorso di integrazione ma deve essere

valorizzata come elemento che, unitamente agli altri, conduce ad una prognosi favorevole della situazione giuridica dello straniero.

Da tali premesse deriva che l'Amministrazione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, dovrà verificare la sussistenza della capacità reddituale anche prendendo in considerazione tutte le circostanze di fatto sopra descritte sintomatiche della sostenibilità del soggiorno dello straniero nello Stato e fornire adeguata e puntuale motivazione, sindacabile dal giudice amministrativo allorquando la stessa risulti viziata da manifesti deficit di ragionevolezza.

Tale interpretazione, infine, si pone anche in sintonia con una delle rationes legis del testo unico in materia di immigrazione: evitare l'automatismo preclusivo della presunta mancanza della capacità contributiva, assecondando le fasi avverse e le fasi favorevoli dell'attività lavorativa del soggetto, permette allo stesso una migliore ricerca di rapporti di lavoro stabili, assicurando la sua partecipazione alla spesa pubblica e la conseguente regolarità contributiva, impattando, in via indiretta, da una parte, sull'aumento della sicurezza nel Paese e, dall'altra, sulla riduzione delle possibili situazioni di sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali.

2. Tutto quanto premesso e, venendo più specificatamente al caso oggetto del presente gravame, si precisa quanto segue.

Pur non essendo dirimente – come sopra accennato – il matematico raggiungimento della soglia rappresentata dall'importo dell'assegno sociale INPS, occorre evidenziare che l'appellante non ha mai raggiunto, in nessuna annualità della propria permanenza sul territorio italiano (-OMISSIS-) l'importo di cui all'art. 29, comma 3, lett. b), t.u. imm.

Ciò costituisce invero un significativo indice in ordine alla scarsa capacità reddituale dello straniero, oltretutto del suo modesto inserimento nel contesto sociale e lavorativo italiano.

Se a ciò si aggiunge la brevissima durata degli impieghi svolti nel corso degli anni (-OMISSIS-), la discontinuità degli stessi, nonché il fatto che diverse volte -OMISSIS- è stato -OMISSIS-, tali indici appaiono idonei a formulare un giudizio di insufficienza in ordine ai mezzi di sostentamento necessari per garantire gli interessi tutelati dalla normativa in materia di immigrazione.

Quanto alle capacità reddituali prospettive, non è di positivo apprezzamento la circostanza invocata dall'appellante relativa al preliminare di assunzione a tempo indeterminato -OMISSIS- e subordinato al rilascio del permesso di soggiorno, dal momento che l'Amministrazione resistente ha espressamente contestato la valenza probatoria di siffatta produzione documentale, evidenziando come, dalla documentazione reperita presso l'Agenzia delle Entrate, il datore di lavoro in questione risulti essere privo di significativi redditi. A fronte di ciò, l'appellante non ha dedotto alcunché, limitandosi genericamente ad affermare che la motivazione del TAR sul punto non appare

convincente e che la Questura di Udine avrebbe svolto solamente ricerche sommarie sulla situazione reddituale del soggetto in questione.

Non vi sono ulteriori elementi allegati dall'appellante, tra quelli *supra* richiamati al § 1, utili a sopperire alla riscontrata carenza di redditi.

3. Quanto al secondo motivo di ricorso, relativo all'asserito vizio di forma nel provvedimento di diniego notificato all'appellante, anch'esso è da ritenersi infondato.

Invero, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa, che in questa sede si ritiene di condividere, la mancata attestazione di conformità all'originale sul provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno notificato allo straniero, in difformità con quanto stabilito dall'articolo 22, comma 3, c.a.d., non configura una violazione di legge suscettibile di determinare l'invalidità dello stesso. Al contrario, l'omissione è da ritenersi una mera irregolarità formale, non incidente sulla validità dell'atto, anche considerato che, in disparte il profilo formale, non è stato espressamente disconosciuto il contenuto dell'atto amministrativo regolarmente notificato rispetto a quello conservato presso gli archivi della Questura, e considerato che appare del tutto inverosimile siffatta difformità di contenuto, visto anche il preavviso di rigetto ex art. 10-bis regolarmente notificato all'appellante (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, -OMISSIS-).

In esito a quanto sopra esposto l'appello deve essere respinto.

4. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese per entrambi i gradi di giudizio, alla luce degli argomenti trattati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di giudizio compensate.

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

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 della parte appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 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.