

---

**ADiM BLOG**  
**Settembre 2023**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

TAR Campania, Salerno, sez. III, 27 luglio 2023, n. 1860

*Itinerari della giurisprudenza amministrativa in materia di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo*

*Cristiana Lauri*

Assegnista di ricerca

Università degli Studi di Macerata

*Parole chiave*

*Permesso di soggiorno – lavoro autonomo – rinnovo – presupposti – G.A.*

*Abstract*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Salerno, Sezione Terza, con la sentenza n. 1860 del 27 luglio 2023, in tema di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo, annulla il provvedimento con cui la Questura aveva archiviato l'istanza della ricorrente volta a ottenere il rinnovo del permesso. Il collegio rileva la sussistenza di una serie di presupposti sostanziali che rendono infondato il diniego, basato su elementi meramente formali, ponendosi in un solco giurisprudenziale assai ricco, entro il quale il giudice amministrativo ha avuto più occasioni per delineare quelli che sono i parametri normativi e i percorsi interpretativi affinché l'istanza di rinnovo possa essere validamente accolta.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

Con la [sentenza n. 1860 del 27 luglio 2023](#), il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Salerno, Sezione Terza, è tornato sul tema del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo.

Nel caso di specie, la ricorrente agisce contro il Ministero dell'Interno, ottenendo l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento con cui la Questura aveva archiviato la sua istanza volta a ottenere il rinnovo del permesso.

La decisione del collegio si fonda sulla premessa che il decreto di archiviazione dell'istanza impugnato dalla ricorrente «risulta basato non sul dimostrato difetto di un presupposto sostanziale per conseguire il rinnovo del permesso di soggiorno ma sul fatto che l'interessata, invitata in ufficio per completare pratica, “non si è presentata (raccomandata tornata indietro)”».

La decisione segue due precedenti ordinanze ([n. 108/2023](#) e [n. 1201/2023](#)) con cui la stessa Sezione del TAR aveva prima accolto l'istanza cautelare ai fini del riesame della posizione della ricorrente, che tuttavia l'Amministrazione non aveva mai eseguito, e poi reiterato l'invito a rivalutare il diniego, alla luce dei motivi di ricorso, al fine di valutare se la richiedente disponesse o meno dei requisiti previsti dalla legge per la permanenza nel territorio nazionale (anche in considerazione del mancato deposito di alcun ulteriore atto o documento da parte della Questura).

In punto processuale, la sentenza viene resa in forma semplificata, ex art. 60 cod. proc. amm. in considerazione della «manifesta fondatezza del motivo di gravame con cui l'interessata ha lamentato che il gravato provvedimento non è supportato da un'adeguata istruttoria e motivazione circa gli elementi rilevanti da valutare ai fini del rinnovo del permesso di lavoro autonomo».

Nello specifico, il TAR rileva la sussistenza di una serie di carenze nell'istruttoria e conseguenti vizi del provvedimento di diniego. In particolare, l'Amministrazione non aveva considerato: il fatto che l'istante, cittadina straniera residente in Italia da molti anni, assumesse di non aver mai lasciato il territorio italiano, che tutta la sua famiglia vivesse stabilmente e in modo regolare in Italia da anni con permessi di soggiorno di lungo periodo e la titolarità di partita IVA da parte della ricorrente (cancellata solo a seguito dell'opposto provvedimento).

Il collegio conclude così per l'accoglimento del ricorso, annullando il decreto impugnato, in quanto emesso per ragioni meramente formali, senza esaminare nel merito la sussistenza dei richiamati elementi fattuali, facendo salve le ulteriori determinazioni dell'Autorità amministrativa.

## B. COMMENTO

### 1. *La motivazione “rafforzata”*

La decisione resa dal TAR Campania fa leva sull'art. 5, co. 5, secondo periodo, T.U. Immigrazione – come modificato dal d. Lgs. n. 5 del 2007, e successivamente dall'art. 1, co. 22, lett. d), l. 15.7.2009, n. 94 – secondo il quale, ricorda il TAR, nel procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo, «deve tenersi conto, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale, richiedendosi l'obbligo di una motivazione “rafforzata” in caso di reiezione della domanda, dovendo verificarsi altresì la sussistenza di eventuali circostanze favorevoli al rilascio del permesso, anche sopravvenute, ivi compreso l'effettivo esercizio dell'attività imprenditoriale ed il raggiungimento della soglia minima di reddito, la stabilità abitativa, l'inserimento sociale, l'assenza di pregiudizi penali o di polizia, etc.».

Sul punto il TAR richiama il precedente offerto dalla [sentenza del Consiglio di Stato, n. 8014/2021](#). In quel caso era emerso che la Questura non può ragionevolmente presumere il difetto di interesse dalla semplice mancata comparizione alla convocazione, ma deve esaminare la documentazione presentata a sostegno dell'istanza e, solo ove il cittadino straniero non abbia supportato la sua richiesta con elementi a sostegno del possesso dei requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno, la Questura potrà respingere la domanda nel merito, dichiarando che l'interessato non ha provato di possedere i requisiti richiesti dall'ordinamento per il rinnovo del titolo. Secondo l'orientamento consolidato del giudice amministrativo, il procedimento diretto ad ottenere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno deve infatti essere definito con un provvedimento decisorio che esamini nel merito l'istanza. Da ciò consegue che nei casi in cui «la mancata concessione del rinnovo del permesso di soggiorno sia derivata da ragioni meramente formali, non avendo la Questura esaminato – in concreto – se sussistevano o meno i presupposti per il rinnovo del titolo di soggiorno», il diniego sia da considerarsi illegittimo.

Sono considerati documenti utili a dimostrare la sussistenza dei presupposti per il rinnovo, tra gli altri: la produzione in giudizio da parte del ricorrente di copia del contratto di locazione, regolarmente registrato, di durata quadriennale; copia del contratto di lavoro subordinato *part time*, a tempo indeterminato; le buste paga rilasciate dal datore di lavoro; la dichiarazione dei redditi, a dimostrazione che il soggetto disponesse di un lavoro anche prima di reiterare la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno.

## ***2. Il requisito alloggiativo e la capacità reddituale***

A sostegno di quanto espresso nella sentenza in commento, soccorre un'ampia giurisprudenza che nel tempo ha ulteriormente delineato le circostanze in presenza delle quali il permesso può essere validamente rinnovato.

In particolare, è stato chiarito che il decreto con cui viene respinta l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo si configura come atto plurimotivato, basato tanto sull'assenza di disponibilità di una stabile sistemazione alloggiativa quanto sul

mancato versamento contributivo, previdenziale, assistenziale e all'Erario (cfr. [Cons. St. n. 2993/2023](#)).

La giurisprudenza concorda sul fatto che il provvedimento di diniego debba considerarsi legittimo se almeno uno di tali presupposti sia idoneo a giustificarlo congruamente. La certezza della situazione abitativa costituisce infatti per lo straniero un presupposto indispensabile per ottenere il permesso di soggiorno, sia per il lavoro autonomo che per il lavoro subordinato, non potendo essere rilasciato o rinnovato in situazioni di forte precarietà alloggiativa, connesse a sostanziale irreperibilità dello straniero ([Cons. St., n. 4275/2020](#); [n. 2826/2020](#); [TAR Campania, n. 1611/2022](#)).

Anche il TAR Campania ([n. 2623/2020](#)) ha ritenuto legittimo il diniego motivato sulla base dell'assenza dei due presupposti «fondamentali e indefettibili per il rinnovo del permesso di soggiorno»: la titolarità di un alloggio adeguato ([Cons. St. n. 5100/2013](#)) e di sufficienti redditi derivanti da fonte lecita ([Cons. St. n. 1524/2017](#)). Così, ad esempio, è stato ritenuto a tali fini inadeguato «l'indirizzo virtuale», cioè l'indirizzo di residenza, che non corrisponde al luogo di effettiva dimora, assegnato al fine di consentire alle persone che vivono in situazione di precarietà abitativa di accedere ai servizi del territorio. Esso, ha specificato il TAR, pur costituendo una valida "iscrizione anagrafica" e non uno strumento preordinato a trarre in inganno l'amministrazione e a sottrarsi ai suoi controlli – non corrisponda a un alloggio reale e effettivo utile all'ottenimento del rilascio-rinnovo del titolo di soggiorno, per il quale occorre che lo straniero dimostri di avere la concreta disponibilità di una abitazione (elemento sintomatico della sua capacità di mantenersi e del suo inserimento nel tessuto sociale e produttivo)».

Il Consiglio di Stato ([n. 8074/2022](#)) ha inoltre chiarito che spetta all'interessato offrire la prova della disponibilità di un alloggio stabile presso il quale è domiciliato, producendo documenti quali i pagamenti delle utenze, delle spese condominiali o un contratto di locazione regolarmente registrato o un atto di acquisto dell'immobile. In quel caso è stata pertanto ritenuta comprovata la sostanziale assenza del requisito alloggiativo, in quanto dall'attività istruttoria emergeva un documento con cui il Comune comunicava la non veridicità della dichiarazione inerente alla dimora abituale dell'istante, nonché degli altri stranieri con lo stesso asseritamente conviventi; dai sopralluoghi della Questura, inoltre, nessuno era stato reperito e all'indirizzo indicato era stato rinvenuto un portone chiuso a chiave vetusto e apparentemente abbandonato, senza alcuna targhetta indicante i nomi dei residenti e senza cassetta postale; non da ultimo, gli inquilini dell'edificio avevano asserito di non conoscere l'istante.

Nel caso citato, tuttavia, con documentazione prodotta successivamente, l'appellante aveva depositato in giudizio il contratto di locazione, per la durata di tre anni e regolarmente registrato; la prova dei pagamenti del canone di locazione nonché delle varie utenze; il d.u.r.c. dal quale si evince che lo stesso è risultato regolare nei confronti di Inps e Inail; la dichiarazione dei redditi; il certificato dei carichi pendenti dal quale nulla si rilevava. Seppur tali circostanze sopravvenute non comportino 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*, il Collegio rileva la necessità di svolgere «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 sotto tale profilo la valutazione amministrativa, tuttavia incidono significativamente sulla attuale situazione giuridica dell'appellante».

Evidenzia dunque il Giudice che l'Amministrazione, «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». Ciò può condurre, dunque, ad una rivalutazione sulla sua posizione giuridica, con il conseguente obbligo per l'amministrazione di riesaminare la posizione del cittadino straniero avendo riguardo anche agli elementi sopravvenuti all'emanazione del provvedimento impugnato.

Con specifico riferimento alla capacità reddituale, ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo è necessario, come presupposto ineludibile, che l'istante fornisca prova di essere nella disponibilità di un reddito, da lavoro o altra attività lecita, sufficiente al sostentamento ([TAR Lombardia, n. 271/2022](#)).

La giurisprudenza ha inoltre specificato che la domanda di rinnovo del titolo di soggiorno per svolgimento di attività di lavoro autonomo deve essere supportata da idonea documentazione, come ricevute o fatture. Non è pertanto ritenuta sufficiente, a tal fine, la dichiarazione dei redditi, che «non è un atto pubblico e di pubblica fede, con efficacia probatoria privilegiata, bensì una dichiarazione di parte adottata dal contribuente sul principio della c.d. autoliquidazione dell'imposta e, dunque, di per se stessa inidonea a certificare, con efficacia fidefacente, i dati in essa indicati» ([TAR Sardegna, n. 365/2023](#)), a maggior ragione se non avvalorata dai versamenti contributivi ([Consiglio di Stato, n. 3759/2021](#)).

Nella stessa direzione il TAR Sardegna ([n. 259/2021](#)), evidenzia che «nella richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo, la produzione di documentazione non idonea a dimostrare la disponibilità da parte del richiedente di idonei mezzi di sostentamento, costituenti requisito fondamentale per la concessione del titolo richiesto, unitamente alla produzione di fatture sconosciute dal soggetto indicato come emittente delle stesse, costituiscono elementi fortemente indicativi della complessiva inattendibilità del dichiarante». Il Consiglio di Stato ([n. 3505/2022](#)) ha inoltre specificato che «la soglia di reddito annuo richiesta per il rilascio del primo permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo può essere espressamente fissata in una misura più alta rispetto a quella prevista per il lavoro dipendente, secondo una ragionevole logica di cautela, in presenza di una minore garanzia circa la futura stabilità dell'attività lavorativa e del conseguente reddito,

maggiormente esposti agli effetti della libera iniziativa dell'interessato ed alle fluttuazioni di mercato rispetto al lavoro dipendente». Più in generale, «secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, anche ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo, non è richiesto l'accertamento puntuale del superamento della soglia reddituale minima, in quanto deve essere effettuato un giudizio prognostico sulla futura capacità reddituale dello straniero» (così [TAR Lombardia, n. 137/2021](#)).

Emerge, dunque, un generale consenso nel valutare l'infedeltà fiscale e le irregolarità contabili quali idonee motivazioni a sostegno del provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo (in tal senso anche [TAR Sicilia, n. 887/2020](#)).

Coerentemente con gli orientamenti giurisprudenziali menzionati, che nel tempo hanno esaminato e specificato in maniera dettagliata i requisiti necessari affinché il permesso di soggiorno per lavoro autonomo possa legittimamente essere oggetto di rinnovo, la sentenza del TAR Campania in commento ribadisce la necessità per l'Amministrazione di svolgere una istruttoria che possa restituire un quadro reale ed effettivo rispetto alla situazione giuridica del soggetto richiedente.

### *3. La centralità della situazione giuridica del soggetto*

A conclusione della rassegna svolta, si evince per lo specifico caso, e in generale per la materia del diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo, che la giurisprudenza amministrativa privilegia un approccio volto ad indagare aspetti sostanziali afferenti alla sfera della persona e non già meramente formali. Non a caso spesso il giudice ordina all'autorità amministrativa di rivalutare e di rinnovare passaggi istruttori, prestando attenzione massima alle situazioni di fatto, anche al fine di considerare la situazione giuridica dell'istante nel suo evolversi.

Significativamente, viene sovente richiamato quanto affermato dal Consiglio di Stato (cfr. [Cons. St., n. 2993/2023](#); [Cons. St., n. 4467/2022](#)), ove si evidenzia come in tale materia il giudizio amministrativo si configuri «come giudizio sulla situazione giuridica soggettiva e non solo sull'atto impugnato, imponendosi la valutazione degli elementi che si sono effettivamente concretizzati nelle more tra l'istanza presentata, il suo esame da parte dell'Amministrazione ed il giudizio, perché se è vero che questi elementi non potevano incidere sull'atto, gli stessi influiscono sulla situazione giuridica del soggetto interessato e la loro mancata valutazione può comprometterla irrimediabilmente, arrecando un pregiudizio a diritti fondamentali della persona umana».

## **C. APPROFONDIMENTI**

**Per consultare il testo della decisione:** TAR Campania, Salerno, sez. III, 27 luglio 2023, n. 1860, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

**Giurisprudenza:**

Consiglio di Stato, sez. III, 21/10/2013, n. 5100;  
Consiglio di Stato, sez. III, 3/4/2017, n. 1524;  
Consiglio di Stato, sez. III, 10/10/2018, n. 5839;  
Consiglio di Stato, sez. III, 2/7/2020, n. 4275;  
TAR Campania, Napoli, sez. VI, 25/06/2020, n. 2623;  
Consiglio di Stato, sez. III, 4/5/2020, n. 2826;  
TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 05/05/2020, n. 887;  
TAR Campania, Napoli, sez. VI, 25/06/2020, n. 2623;  
TAR Lombardia, Milano, sez. I, 15/01/2021, n. 137;  
TAR Campania, Napoli, sez. VI, 24/02/2021, n. 1257;  
TAR Sardegna, Cagliari, sez. II, 12/04/2021, n. 259;  
Consiglio di Stato, sez. III, 12/05/2021, n. 3759;  
TAR Campania, Napoli, sez. VI, 09/07/2021, n. 4761;  
Consiglio di Stato, sez. III, 1/12/2021, n. 8014;  
TAR Lombardia, Milano, sez. I, 07/02/2022, n. 271;  
TAR Campania, Napoli, sez. VI, 09/03/2022, n. 1611;  
Consiglio di Stato, sez. III, 1/6/2022, n. 4467;  
TAR Campania, Napoli, sez. VI, 13/03/2023, n. 1596;  
Consiglio di Stato, sez. III, 24/3/2023, n. 2993;  
TAR Sardegna, Cagliari, sez. I, 18/05/2023, n. 365;  
TAR Campania, Salerno, sez. III, 28/2/2023, n. 108;  
TAR Campania, Salerno, sez. III, 24/5/2023, n. 1201.

**Dottrina:**

A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2017, pp. 816 ss.;

C. FELIZIANI, *Giustizia amministrativa ed immigrazione. A proposito di alcuni nodi irrisolti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2019, pp. 267 ss.;

M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 3/2022, pp. 595 ss.

**Per citare questo contributo:** C. LAURI, *Itinerari della giurisprudenza amministrativa in materia di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, settembre 2023.