

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm. ;  
sul ricorso numero di registro generale 1205 del 2011, proposto da:\*\*\*\*\*,  
rappresentata e difesa dall'avv. Guido Savio, con domicilio eletto presso  
lo studio dello stesso in Torino, via Susa, 32;

**contro**

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria per  
legge in Torino, corso Stati Uniti, 45;  
Prefetto di Torino;

**per l'annullamento**

del provvedimento Prot. \*\*\*\*\*, inerente alla pratica n. \*\*\*, emesso dalla  
Prefettura - Sportello Unico per l'Immigrazione - di Torino in data  
28.06.2011, notificato alla ricorrente successivamente al 13.07.2011,  
avente ad oggetto un diniego di conversione del permesso di soggiorno per  
motivi di studio in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro  
autonomo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2011 il dott.  
Vincenzo Salamone e udito l'avv. Savio per la parte ricorrente; nessuno  
comparso per l'amministrazione resistente;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Con il ricorso si chiede l'annullamento, previa sospensiva, del  
provvedimento Prot. \*\*\*, inerente alla pratica n. \*\*\*, emesso dalla  
Prefettura - Sportello Unico per l'immigrazione - di Torino in data  
28.06.2011, notificato alla ricorrente successivamente al 13.07.2011,  
avente ad oggetto il diniego di conversione del permesso di soggiorno per  
motivi di studio in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro  
autonomo.

Si lamenta:

1 - Eccesso di potere per difetto d'istruttoria ed erroneità della  
motivazione.

2 - Violazione di legge, con riferimento all'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria ed erroneità della motivazione.

L'Amministrazione resistente, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 23 novembre 2011 fissata per la trattazione della domanda cautelare, sussistendone i presupposti processuali, la causa è stata introitata per la definizione con sentenza redatta in forma abbreviata (dopo che le parti sono state avvisate di detta possibilità).

Il ricorso è fondato.

La ricorrente ha fatto ingresso nel territorio dello Stato nel 2003. Dopo essersi iscritta alla facoltà di medicina veterinaria presso l'Università di Torino otteneva un permesso di soggiorno per motivi di studio. Tale permesso veniva periodicamente rinnovato permettendo alla ricorrente di terminare con ottimi risultati il proprio corso di studi, conseguendo il diploma di laurea in data 7 aprile 2010.

Il successivo 17 giugno 2010 la medesima superava l'esame di Stato per l'iscrizione all'albo dei veterinari, nel quale veniva formalmente iscritta il 15.03.2011 in occasione del giuramento professionale. In possesso di un titolo accademico autorizzante lo svolgimento della libera professione, la dott.ssa \*\*\*\*\* avanzava richiesta di conversione del proprio permesso di soggiorno per motivi di studio in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo, presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - in data 25.03.2011.

Il 15.04.2011 veniva fissato un primo incontro in Prefettura per consentire alla ricorrente di produrre la documentazione necessaria al rilascio del permesso di soggiorno per lavoro autonomo. Conformemente all'art. 26 comma 3 T.U. e alle disposizioni contenute nella Circolare del Ministero dell'Interno n. 490 del 30.01.2009 veniva richiesto alla ricorrente copia del permesso di soggiorno in corso di validità, la dimostrazione di un reddito di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione sanitaria, la certificazione di idonea sistemazione alloggiativa ed infine la documentazione prevista dalla norma per lo svolgimento dell'attività prescelta.

All'incontro la dott.ssa \*\*\*\*\* presentava presso l'Ufficio competente il contratto di collaborazione stipulato con il Centro di Referenza Veterinario (VRC), in base al quale la ricorrente avrebbe esercitato attività di guardia medica domiciliare. Tale prestazione sarebbe stata resa dalla professionista nel contesto di un rapporto che non avrebbe avuto in alcun modo carattere di lavoro subordinato e che avrebbe comportato l'esecuzione dell'attività attraverso una propria autonoma e distinta organizzazione di lavoro. Per lo svolgimento di tale attività veniva previsto un compenso pari al 40% lordo dell'imponibile di ogni fattura di prestazione del servizio, il cui corrispettivo annuo stimato era pari a 10.000 euro.

In data 03.05.2011 il Comune di Torino provvedeva infine al rilascio del

certificato di idoneità alloggiativa, che veniva prodotto dalla \*\*\*\*\*.

Il 16.06.2011 la ricorrente riceveva un primo preavviso di rigetto dell'istanza proposta, con il quale lo Sportello Unico avvisava la medesima della "mancata produzione della documentazione atta a comprovare il possesso dei requisiti necessari per la concessione della conversione del permesso di soggiorno da motivi di studio a motivi di lavoro autonomo".

Con tale motivazione, l'amministrazione informava dunque la richiedente del parere negativo espresso dalla Direzione Provinciale del Lavoro di Torino relativamente alla sua domanda.

Appena sette giorni dopo la notifica del primo provvedimento, la \*\*\*\*\* riceveva un secondo preavviso di rigetto (notificato in data 23.06.2011), con il quale lo Sportello Unico comunicava la "non accoglibilità dell'istanza per mancata dimostrazione di un reddito di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria".

Così, in risposta a quest'ultimo preavviso di rigetto, il 29.06.2011 la dott.ssa \*\*\*\*\* provvedeva al deposito - e all'invio mediante raccomandata - delle osservazioni richieste in ordine alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, unitamente alla copia del contratto di collaborazione già precedentemente presentato allo Sportello Unico.

Tali osservazioni non venivano accolte dal medesimo Sportello Unico, che in data 28.06.2011, disattendendo il termine di sospensione endoprocedimentale previsto dall'art. 10 bis della legge 241/90 per la presentazione di documenti o memorie, adottava il provvedimento di rigetto dell'istanza di conversione citata, notificato successivamente al 13.07.2011.

Secondo tale provvedimento la dott.ssa \*\*\*\*\* "non ha dato dimostrazione di un reddito di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria e non è stata prodotta copia del contratto di locazione relativo all'alloggio indicato alla domanda".

Merita accoglimento la censura di eccesso di potere per difetto d'istruttoria ed erroneità della motivazione.

L'art. 26 comma 3 del D. Lg.vo n. 286 del 1998 dispone che "i lavoratori non appartenenti all'Unione europea che intendono esercitare nel territorio dello Stato un'attività non occasionale di lavoro autonomo devono dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria".

I criteri imposti al fine della conversione di un titolo di soggiorno per motivi di studio in un permesso di soggiorno per lavoro autonomo sono previsti e disciplinati dall'art. 39 c. 9 D.P.R. del 31 agosto 1999 n. 394, il quale dispone che "oltre a quanto previsto dall'articolo 14, lo straniero già presente in Italia, in possesso di regolare permesso di soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale, può

richiedere la conversione del permesso di soggiorno per lavoro autonomo. A tal fine lo Sportello Unico, su richiesta dell'interessato, previa verifica della disponibilità delle quote d'ingresso per lavoro autonomo, determinate a norma dell'art. 3 co. 4 TU, rilascia la certificazione di cui all'art. 6 T.U. sulla base della documentazione di cui ai commi 1 ..." ovvero qualora dimostri di disporre di una somma in Italia non inferiore alla capitalizzazione, su base annua, di un importo mensile pari all'assegno sociale (art. 39 c. 3).

Decisivo diviene dunque il riferimento ad un criterio "economico": lo straniero che intende svolgere lavoro autonomo deve dimostrare di possedere un reddito annuo, proveniente da fonti lecite superiore a euro 8.500,00.

La ricorrente non ha mai svolto attività lavorativa durante tutto il periodo del proprio corso di studi, vivendo del contributo economico della propria famiglia, che periodicamente le inviava una somma di denaro strettamente necessaria per le proprie esigenze. Solo in seguito al conseguimento della laurea e alla successiva abilitazione presso l'ordine dei veterinari, la \*\*\*\*\* riusciva a stipulare un contratto di collaborazione per lo svolgimento di attività autonoma di guardia medica domiciliare.

L'esercizio di tale attività, svolta in collaborazione con i professionisti del Centro di Referenza Veterinario, le avrebbe garantito un compenso pari al 40% lordo dell'imponibile di ogni fattura di prestazione dei Servizi di Guardia medica Veterinaria ed il cui corrispettivo annuo stimato sarebbe pari a 10.000 euro.

Nonostante la tempestiva produzione del suddetto contratto di collaborazione, la Prefettura inviava un preavviso di rigetto motivato dalla mancata dimostrazione di un reddito di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

Osserva il Collegio che, ai fini del rinnovo (o conversione) del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, la pregressa disponibilità di sufficienti mezzi di sostentamento, rappresenta un termine di raffronto utile e ragionevole di per sé non sufficiente a definire il procedimento, dovendo invece inserirsi in un "paniere" di elementi rilevanti, tra i quali in primo luogo le concrete prospettive lavorative (e dunque anche reddituali) dello straniero richiedente, ma anche la durata della sua permanenza in Italia e il grado di inserimento sociale, documentato ad esempio dal percorso lavorativo o di studi pregresso; per cui mentre il rinnovo è in via generale condizionato alla disponibilità reddituale, quando si tratta di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro esso è subordinato all'esistenza di un elemento (il contratto) idoneo a dimostrare non tanto la disponibilità, quanto la capacità reddituale. Viene in tal modo privilegiato un profilo rivolto al futuro, piuttosto che un elemento riguardante il periodo già decorso.

Deve, dunque, ritenersi che la conversione di un permesso di soggiorno da studio a lavoro autonomo (proprio per le caratteristiche intrinseche della libera professione) consegue ad una valutazione prognostica favorevole circa l'inserimento della persona nel mondo del lavoro e la conseguente titolarità di un reddito sufficiente per il proprio sostentamento, dimostrazione che sarà possibile soltanto al momento della dichiarazione dei redditi relativa all'anno di attività.

A maggior ragione un neo libero professionista, che ha goduto sino alla abilitazione professionale del sostegno economico della famiglia, poiché studente, difficilmente può fornire indicazioni certe ed esatte sui benefici economici che la sua collaborazione produrrà, se non attraverso un prospetto economico atteso per il futuro stimato su criteri oggettivi e comparati.

La Prefettura illogicamente ha assunto a parametro inderogabile la soglia rigida e statica del reddito minimo richiesto, omettendo di valutare adeguatamente, in sede prognostica per il futuro, le circostanze obiettive rappresentate e documentate.

Merita, altresì, accoglimento il secondo motivo di censura con il quale si lamenta la violazione di legge, con riferimento all'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere per difetto d'istruttoria ed erroneità della motivazione.

La comunicazione dei motivi del preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis permette al privato di predisporre apporti utili a prospettare fatti prima ignorati o mal valutati, dà impulso alla rimozione - ove possibile - dei fattori ostativi all'accoglimento della istanza, in sostanza spinge verso il completamento della cornice istruttoria nella quale si andrà ad inserire il provvedimento finale. Soprattutto l'art. 10 bis della l. n. 241/90 "interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine dei 10 giorni". Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni sarà poi data ragione nella motivazione del provvedimento finale.

Nella fattispecie la ricorrente ha ricevuto un primo preavviso di rigetto in data 16.06.2011, il quale veniva sommariamente motivato dall'assenza di "documentazione atta a comprovare il possesso dei requisiti necessari per la concessione della conversione del permesso di soggiorno", senza specificare l'identità di tali documenti e soprattutto senza spiegare alla destinataria i motivi dell'inidoneità della documentazione precedentemente fornita.

Senza attendere il termine di sospensione endoprocedimentale imposto dalla norma in esame, il 23.06.2011, dunque ad una settimana di distanza dalla prima notifica, lo Sportello Unico provvedeva ad inviare il secondo preavviso di rigetto. Il provvedimento veniva diversamente motivato dalla sola assenza di un "reddito di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria".

Entro i dieci giorni successivi alla notifica del secondo preavviso di rigetto la dott.ssa \*\*\*\*\* provvedeva tempestivamente a comunicare allo Sportello Unico per l'Immigrazione le osservazioni conformemente al dettato di cui all'art. 10 bis della l. n. 241 del 1990.

Tali osservazioni illegittimamente non venivano prese in considerazione dalla P.A. che appena cinque giorni dopo la notifica del secondo preavviso di rigetto, provvedeva a redigere il provvedimento finale di rigetto dell'istanza di conversione, notificato poi all'interessata successivamente al 13.07.2011, poiché ad avviso della Prefettura la dott.ssa \*\*\*\*\* "non ha dato dimostrazione di un reddito di importo

superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria e non è stata prodotta copia del contratto di locazione relativo all'alloggio indicato alla domanda".

Il provvedimento finale di diniego di conversione del titolo di soggiorno è illegittimo anche perché adottato in violazione del termine di sospensione endoprocedimentale previsto dall'art. 10 bis per la produzione di eventuali osservazioni da parte del richiedente; infatti la regola procedimentale dell'art. 10 bis della l. 242 cit. che valorizza il momento del contraddittorio tra privato e P.A. ed incide sul contenuto dell'atto finale indicando un contenuto necessario della motivazione, risulta violata quando non vengono illustrate, nella motivazione del provvedimento finale, le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni rese dalla parte interessata, non potendosi neppure in evidenza porre rimedio alla violazione con integrazione in via postuma in sede processuale.

Il ricorso va, pertanto, accolto e l'atto impugnato va, conseguentemente annullato, facendo obbligo all'Amministrazione resistente di definire il procedimento di rilascio del permesso di soggiorno in osservanza dei principi sopra affermati.

In considerazione della novità delle questioni trattate, sussistono i giusti motivi per compensare interamente tra le parti spese ed onorari del giudizio.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso di cui in epigrafe e per l'effetto annulla l'atto impugnato facendo obbligo all'Amministrazione resistente di definire il procedimento di rilascio del permesso di soggiorno in osservanza dei principi affermati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2011

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/12/2011

IL SEGRETARIO

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