



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 151 del 2024, proposto dal sig. Mansor Ciss, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Ciancesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

U.T.G. Prefettura di Campobasso e Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria, n.74;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- del preavviso di rigetto del 20.03.2024 emesso dallo Sportello Unico per l'Immigrazione di Campobasso dell'U.T.G. – Prefettura di Campobasso, e notificato a mezzo PEC il 20/03/2024, sulla domanda di conversione del permesso di soggiorno stagionale presentata dal sig. Ciss Mansor;
- del provvedimento dell'8.04.2024 dello stesso Sportello Unico, notificato a mezzo PEC in pari data, con il quale la domanda di conversione veniva

rigettata;

- nonché di ogni ulteriore atto preordinato, consequenziale e/o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2025 il dott. Sergio Occhionero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, cittadino extracomunitario, ha impugnato il provvedimento in epigrafe, con il quale lo Sportello unico per l'immigrazione della Prefettura di Campobasso, in data 8.4.2024, ha rigettato la sua domanda di conversione del permesso stagionale in permesso di lavoro subordinato: impugnativa estesa anche al preavviso di diniego emesso dall'Amministrazione il 20.3.2024 e notificato in pari data sulla predetta domanda di conversione.

A motivo del provvedimento reiettivo l'Amministrazione ha addotto l'insussistenza del requisito “*della sufficiente capacità economica del datore di lavoro*”.

2. Contro tale determinazione l'interessato ha proposto il presente ricorso, affidato alle seguenti censure:

I. *VIOLAZIONE DELL'ART. 10-BIS LEGGE 241/1990 – MANCATA DISAMINA DELLE OSSERVAZIONI - Eccesso di potere per difetto di istruttoria*

II. *VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 24 E 24-BIS D.LGS. 286/1998 E DEL D.P.R. 294/1999 – ESISTENZA DEI REQUISITI REDDITUALI IN CAPO AL DATORE DI LAVORO ED AL LAVORATORE - Eccesso di potere per difetto di istruttoria - Eccesso di potere per illogicità- Eccesso di potere per carenza della motivazione.*

In estrema sintesi, con il primo mezzo il ricorrente deduce la violazione dell'art. 10 bis l. n. 241/1990, in quanto l'Amministrazione, nonostante la

ricezione delle osservazioni procedurali dell'interessato successive alla notifica del cd. preavviso di diniego, non avrebbe tenuto conto in alcun modo delle osservazioni stesse nel proprio successivo provvedimento reiettivo emesso in data 8.4.2024, né quindi esplicitato le ragioni del loro mancato accoglimento.

Con il secondo mezzo l'interessato ha dedotto l'erroneità dei presupposti sulla cui base l'Amministrazione ha affermato l'insussistenza del requisito della capacità economica del datore di lavoro del ricorrente, vieppiù alla luce dei dati forniti da quest'ultimo in occasione delle su indicate osservazioni procedurali presentate dopo il già detto preavviso di diniego ex art. 10 bis l. n. 241/1990.

3. In resistenza al ricorso si è costituita in giudizio, nell'interesse delle Amministrazioni intime, l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, che ha dedotto: a) l'inammissibilità del ricorso, per esser stato con esso impugnato il preavviso di diniego del 20.3.2024, atto di natura endoprocedimentale e come tale non impugnabile, in quanto privo di immediata lesività per il destinatario; b) l'irricevibilità del ricorso, con riferimento alla impugnativa del medesimo preavviso di diniego del 20.3.2024, in quanto tardivo; c) l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, in quanto il provvedimento di diniego impugnato sarebbe stato emesso dall'applicativo in uso allo Sportello Unico per l'Immigrazione (S.U.I.) “*erroneamente e in modalità automatica*”, e sarebbe perciò, come tale, improduttivo di effetti.

4. All'esito della camera di consiglio del 4.9.2024 il Tribunale, con l'ordinanza n. 93/2024, ha accolto l'istanza cautelare recata dal ricorso introduttivo, ritenendo sussistenti i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Quanto, in particolare, al requisito del *fumus boni iuris*, la detta ordinanza cautelare si è fondata sulla seguente motivazione: “*Considerato, in via preliminare, che appare priva di pregio l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dall'Amministrazione resistente sul mero assunto che il provvedimento impugnato sarebbe*

stato emesso dall'applicativo in uso allo Sportello Unico per l'Immigrazione (S.U.I.) "erroneamente e in modalità automatica" e sarebbe perciò, come tale, improduttivo di effetti; Osservato, tra l'altro, che non risulta nemmeno esser stato adottato alcun atto di ritiro del provvedimento gravato, che, pertanto, si presenta dotato dell'ordinaria e piena imperatività ed efficacia;

Rilevato, inoltre, che l'istanza cautelare si manifesta sorretta da un evidente fumus boni iuris, atteso che dal provvedimento impugnato non risultano essere state prese in considerazione le osservazioni procedurali presentate dal datore di lavoro del ricorrente e la documentazione fiscale allegatavi, elementi pur puntualmente trasmessi alla Prefettura a seguito della comunicazione del preavviso di rigetto dell'istanza".

Con riferimento alla sussistenza del requisito del *periculum in mora*, nella suddetta ordinanza è stato posto in rilievo che *"che l'esecuzione del provvedimento impugnato priverebbe il ricorrente di un titolo in grado di rendere legittima la sua presenza sul territorio nazionale"*.

Con tale ordinanza il Tribunale ha quindi ritenuto *"necessario disporre la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, con il conseguente obbligo per l'Amministrazione di rideterminarsi sull'istanza di conversione prendendo debitamente in esame le osservazioni procedurali sopra richiamate e la documentazione ad esse allegata"*, e ha fissato per la trattazione del ricorso in sede di merito l'udienza pubblica del 8.10.2025.

5. E alla suddetta udienza pubblica, uditi i difensori delle parti come da verbale in atti, la causa è stata infine trattenuta in decisione.

6. In via preliminare, il Collegio deve esaminare le eccezioni in rito formulate dalla difesa erariale.

Le dette eccezioni sono infondate.

Devono, in primo luogo, essere respinte le eccezioni di inammissibilità ed irricevibilità per tardività del gravame per esser stato impugnato, con esso, anche il preavviso di diniego del 20.3.2024, ancorché mero atto endoprocedimentale. Al riguardo è sufficiente rilevare che il ricorso investe *in primis* il provvedimento di diniego successivamente adottato

dall'Amministrazione in data 8.4.2024, che forma peraltro oggetto esclusivo della richiesta di annullamento formulata nel ricorso (pag. 9): sicché l'inclusione del preavviso di diniego nel novero degli atti formalmente gravati non dispiega alcuna sostanziale conseguenza ai fini dell'ammissibilità e/o ricevibilità del ricorso, che è in definitiva rivolto essenzialmente alla caducazione del provvedimento finale del 8.4.2024.

Deve essere altresì disattesa l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse motivata con la circostanza che l'impugnato provvedimento di diniego sarebbe stato emesso dall'applicativo in uso allo Sportello Unico per l'Immigrazione (S.U.I.) *“erroneamente e in modalità automatica”*, e, come tale, sarebbe stato improduttivo di effetti. Al riguardo, come già osservato dal Tribunale in sede cautelare, in relazione al suddetto provvedimento non risulta esser stato adottato dall'Amministrazione alcun atto di ritiro, sicché esso deve pertanto ritenersi dotato dell'ordinaria e piena imperatività ed efficacia che assiste, per regola generale, le espressioni provvedimentali della Pubblica Amministrazione.

7. Venendo al merito della controversia, il ricorso è meritevole di accoglimento per le ragioni che saranno di seguito illustrate.

Il Collegio ritiene di poter trattare congiuntamente, per la loro connessione, le censure ricorsuali vertenti sulla violazione dell'art. 10 bis l. n. 241/1990, oltre che degli artt. 24 e 24-bis d.lgs. n. 286/1998 e del d.P.R. n. 294/1999 con riferimento ai requisiti reddituali richiesti in capo a chi voglia assumere alle proprie dipendenze un cittadino extracomunitario, nonché sull'eccesso di potere nel quale sarebbe incorsa nel caso di specie l'Amministrazione.

8. Introduttivamente occorre altresì rammentare che l'Amministrazione ha adottato il gravato provvedimento di diniego della conversione del permesso di soggiorno sulla base della seguente motivazione:

“Dalla verifica effettuata presso la banca dati Punto Fisco dell'Agenzia delle Entrate risulta non soddisfatto il requisito della sufficiente capacità economica del datore di lavoro. Infatti, sia il valore dell'imponibile IRES per l'anno 2022 che la differenza tra volume

degli affari e totale degli acquisti nella Dich. Iva per l'anno 2022 hanno valore negativo, rispettivamente: -81.719,00 e -69.958,00. A tal riguardo, si dà atto che la Circolare INL n. 2066 del 21.03.2023 ha ribadito che il datore di lavoro che intende assumere lavoratori extracomunitari deve essere in possesso di un fatturato al netto degli acquisti o un reddito imponibile superiore ad Euro 30.000, quali risultanti dall'ultima dichiarazione IVA o dei Redditi oppure dall'ultimo Bilancio, tutti debitamente presentati/ depositati presso le Amministrazioni competenti. In particolare, in caso di impresa agricola, potranno essere presi in considerazione anche indici ulteriori, quali la dichiarazione IRAP e i contributi comunitari documentati dagli Organismi erogatori”.

9. Tanto premesso, e come già evidenziatosi in sede cautelare, è innanzitutto fondata la censura denunciante la mancata presa in considerazione, da parte del provvedimento impugnato, delle osservazioni procedurali, e annessa documentazione fiscale, presentate dal datore di lavoro del ricorrente (soggetti, l'uno e l'altro, versanti in posizione di sicura coincidenza d'interessi al buon esito del procedimento), elementi tutti pur puntualmente trasmessi alla Prefettura a seguito della comunicazione del preavviso di rigetto dell'istanza.

Al riguardo si ricorda che l'art. 10 bis della l. n. 241/1990 prevede che, nei procedimenti ad istanza di parte, in seguito alla “comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza” (cd. preavviso di diniego) da parte dell'Amministrazione, “qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni”.

Ed è appena il caso di aggiungere che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, “è illegittimo il provvedimento amministrativo che non dia conto delle motivazioni in risposta alle argomentate osservazioni proposte dal privato a seguito del preavviso di rigetto. Infatti, sebbene la motivazione finale di un provvedimento amministrativo non deve contenere un'analitica confutazione delle osservazioni procedurali svolte dalla parte ai sensi della normativa di cui all'art.

10-bis della l. n. 241/1990, è necessario che dalla motivazione si evinca che l'Amministrazione abbia tenuto conto, nel loro complesso, di quelle osservazioni e controdeduzioni per la corretta formazione della propria volontà" (cfr. ex multis, Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza n. 9153/2024; Sez. II, sentenza n. 3351/2024).

10. E' poi utile ulteriormente osservare, in approfondimento del tema, che nel caso di specie il datore di lavoro del ricorrente aveva presentato in sede procedimentale delle dettagliate osservazioni, volte appunto a fornire all'Amministrazione dei puntuali elementi a supporto della titolarità, da parte sua, della capacità economica necessaria al fine del rilascio del provvedimento richiesto dal ricorrente.

Con le dette osservazioni è stato in particolare evidenziato quanto segue:

“1) Volume d'affari

In data 14/02/2024, come da ricevuta prot. n. 24021412031332500 – 000001, la società RECL SNC ha trasmesso all'Agenzia delle Entrate la dichiarazione IVA 2024 relativa al periodo d'imposta 2023 (All n. 1). Dunque, l'ultima dichiarazione IVA presentata, da tenere in considerazione ai fini dell'istruttoria, non è quella relativa all'anno 2022, bensì quella inerente l'anno 2023. Dalla stessa emerge che il volume d'Affari (rigo VE50) è pari ad € 609.172,00 e che il totale degli acquisti (rigo VF25) è pari ad € 502.221,00. Pertanto se ne deduce che tale differenza è positiva ed ammonta ad € 106.951,00. 2) Requisito alternativo e non cumulativo Come ribadito nella stessa Circolare INL n. 2066 del 21.03.2023 il datore di lavoro che intende assumere lavoratori extracomunitari deve essere in possesso di un fatturato al netto degli acquisti o un reddito imponibile superiore ad Euro 30.000. È, pertanto, sufficiente il soddisfacimento di un solo parametro.

3) Dati prospettici nel tempo

la giurisprudenza amministrativa valorizza la necessità dell'acquisizione di analitica e documentata relazione concernente l'andamento economico-finanziario dell'azienda nel tempo. A tal fine si evidenzia che, anche nel corso dell'anno 2021, la società ha registrato

un volume d'affari al netto degli acquisti superiore ad € 30.000,00 come da dichiarazione IVA avente prot n 22022317481253117 – 000001 del 23.02.2022 (All n. 2)

4) Capacità economica / Reddito imponibile

L'Ufficio ha preso quale parametro di riferimento il reddito (perdita) d'impresa, di cui al rigo RG34, senza tenere conto del fatto che la “società di persone” non è un soggetto IRES bensì in contabilità semplificata (articolo 66 del Tuir). Tali soggetti non devono indicare le rimanenze finali (e iniziali) in dichiarazione dei redditi fra i dati che concorrono a formare il reddito (perdita) d'impresa. Sono, comunque, obbligate a registrarle in contabilità ed a riportare le rimanenze finali nel rigo RG38 fra gli altri dati che non incidono sulla determinazione del reddito da assoggettare a tassazione. Dunque, nel caso di specie, il risultato negativo non coincide con l'effettiva capacità economica dell'impresa datrice di lavoro” (cfr. osservazioni procedurali del 24.3.2024, di cui all'allegato 8 del ricorso introduttivo).

Le dette osservazioni sono state altresì corredate di una consistente documentazione fiscale, trasmessa a sostegno dei dati ivi esposti e delle considerazioni svolte sulla capacità economica del datore di lavoro del ricorrente.

11. Cionondimeno l'Amministrazione, nel provvedimento reiettivo del 8.4.2024, ha del tutto omissso di prendere in considerazione, sia pure sinteticamente, le suddette osservazioni procedurali e la documentazione fiscale ad esse allegata.

Da qui la palese illegittimità dell'impugnato provvedimento per la violazione dell'art. 10 bis l. n. 241/1990, anche alla luce dei principi giurisprudenziali sopra richiamati.

12. Sotto altro profilo, deve poi evidenziarsi che il datore di lavoro del ricorrente, con le sopra richiamate osservazioni procedurali, aveva messo a disposizione dell'Amministrazione dei dati, relativi alla propria situazione economica e reddituale, non solo dettagliati, ma anche più recenti rispetto a quelli posti a base del preavviso di diniego del 20.3.2024: l'Amministrazione, pertanto, avrebbe a maggior ragione potuto e dovuto prendere debitamente in

esame tali elementi al fine di formulare una valutazione della capacità economica del datore di lavoro aggiornata e, soprattutto, conforme a quanto richiesto dalla normativa primaria e secondaria di settore ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Sicché anche sotto questo aspetto si manifesta l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di rigetto dell'istanza di conversione del 8.4.2024.

13. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, dunque, il ricorso deve essere accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

L'Amministrazione dovrà pertanto rideterminarsi in ordine alla posizione dell'interessato in aderenza ai principi enunciati nella presente decisione.

14. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie secondo quanto indicato in motivazione, e per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'amministrazione resistente al pagamento delle spese di lite, che liquida, in aggiunta a quanto già stabilito per la fase cautelare, in complessivi euro 1.500,00, oltre gli accessori di legge e il rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Luigi Lalla, Referendario

Sergio Occhionero, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Sergio Occhionero

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO