

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Sentenze c.c.dd. brevi - Adozione - Casi i cui è possibile - Amministrazione pubblica - Generalità - Circolari amministrative - Efficacia giuridica.

Tar Marche - Ancona, Sez. I, 10 febbraio 2022, n. 93

1. “[...] Quanto alla possibilità di adottare la c.d. sentenza breve anche in assenza delle parti, il Collegio si richiama al consolidato orientamento della giurisprudenza secondo cui “...il rito previsto dall’art. 60 c.p.a. non ha natura consensuale [...] e ... nemmeno la mancata comparizione delle parti costituite all’udienza cautelare può impedire al Collegio di trattenere la causa in decisione per emettere sentenza in forma semplificata [...]”.

2. “[...] le circolari amministrative, secondo un orientamento dottrinale e giurisprudenziale ultracentenario (ma che molte amministrazioni pubbliche continuano purtroppo ad ignorare), non hanno alcuna valenza normativa [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, di nazionalità armena, faceva ingresso in Italia nell’anno 2016 in forza di un visto per motivi di studio, al fine di avviare un percorso formativo finalizzato al conseguimento della qualifica di cantante lirica, ottenendo il rilascio del relativo permesso di soggiorno per motivi di studio, il quale veniva successivamente rinnovato. La sig.ra Sardaryan si iscriveva all’Accademia d’Arte Lirica di Osimo, frequentando sia il biennio accademico che quello superiore, ultimati i quali nell’anno 2019 si iscriveva al Corso di alto perfezionamento ed inserimento per cantanti lirici presso la Scuola del Teatro Comunale di Bologna, che frequentava dal mese di gennaio dell’anno 2020 a quello di giugno dell’anno 2021: la ricorrente aveva avuto la possibilità di frequentare la predetta Scuola in virtù del permesso di soggiorno per motivi di studio di durata annuale, rilasciatole dalla Questura di Foggia in data 26 maggio 2020. La Scuola del Teatro Comunale di Bologna rinnovava per meriti accademici la presenza della ricorrente ad una seconda annualità del predetto percorso di alta formazione, con effetto fino al 31 dicembre 2022.

2. In data 7 maggio 2021, la sig.ra Sardaryan presentava alla Questura di Pesaro e Urbino (nel cui ambito territoriale aveva nel frattempo trasferito il proprio domicilio) istanza di rinnovo del succitato titolo di soggiorno per motivi di studio – che sarebbe venuto a scadenza il successivo 21 maggio – ricevendo la convocazione per il fotosegnalamento per il giorno 11 agosto 2021; la ricorrente, avendo urgenza di definire la pratica, richiedeva alla Questura l’anticipazione dell’appuntamento, ma per tutta risposta riceveva il messaggio di posta elettronica del 29 giugno 2021 nel quale l’amministrazione la informava del fatto che non sarebbe stato possibile procedere al

rinnovo del permesso, in quanto l'interessata era iscritta non ad un corso di laurea ma ad un corso singolo diverso rispetto a quello che aveva legittimato il suo originario ingresso in Italia.

In data 11 agosto 2021 la ricorrente si presentava presso la Questura per sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici e in quella sede le veniva notificato *brevi manu* un preavviso di rigetto *ex art. 10-bis* della L. n. 241/1990, giustificato dalla mancata produzione di alcuni documenti. In data 23 agosto 2021 la ricorrente, a ministero dell'avv. Reginelli, dava riscontro alla richiesta di integrazione documentale, inviando, come richiesto dall'amministrazione, la documentazione attestante la sua sistemazione alloggiativa, quella comprovante il possesso di adeguate fonti di sostentamento e la ricevuta di pagamento dell'assicurazione sanitaria.

Successivamente, in data 21 settembre 2021 la sig.ra Sardaryan, sempre a ministero dell'avv. Reginelli, presentava una memoria difensiva con cui contestava le ragioni asseritamente ostative al rinnovo del titolo esposte dalla Questura nel citato messaggio del 29 giugno 2021.

Infine, in data 8 novembre 2021 il Questore adottava il provvedimento di rigetto dell'istanza, confermando in sostanza le argomentazioni di cui alla prefata comunicazione del 29 giugno 2021.

3. Il suddetto provvedimento viene impugnato in questa sede per i seguenti motivi:

a) violazione di legge, ed in particolare dell'art. 39, comma 3, let. b), del D.Lgs. n. 286/1998, in quanto si nega il rinnovo del titolo di soggiorno per motivi studio alla sig.ra Sardaryan nonostante la stessa sia regolarmente iscritta ad un corso di formazione superiore diverso da quello per il quale la stessa aveva fatto ingresso in Italia.

In parte qua la ricorrente contesta l'interpretazione operata da parte dell'Amministrazione dell'art. 39, comma 3, let. b), del T.U. n. 286/1998, nella misura in cui si considera precluso il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio a coloro che abbiano fatto ingresso per la frequenza di "corsi singoli" ed al momento del rinnovo siano iscritti ad un "corso singolo" diverso rispetto a quello che ne ha consentito l'ingresso, ponendosi tale considerazione in contrasto con la novella introdotta con il D.L. n. 113/2018;

b) violazione di legge, ed in particolare dell'art. 2, comma 3, (mancato rispetto dei termini di definizione del procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno) e dell'art. 1 (violazione del legittimo affidamento maturato da essa ricorrente) della L. n. 241/1990.

In parte qua la sig.ra Sardaryan evidenzia come l'amministrazione abbia impiegato un termine eccessivo per istruire la domanda e concludere il procedimento, superando il termine previsto dall'art. 2 della L. n. 241/1990. Inoltre evidenzia che è stato leso il suo legittimo affidamento, maturato a seguito del rilascio del titolo nel 2020 da parte della Questura di Foggia (titolo che è stato rilasciato in un momento in cui essa ricorrente era già iscritta alla Scuola di Bologna). La

ricorrente, infine, contesta la sussistenza di un concreto interesse pubblico al proprio allontanamento dal T.N., essendo essa munita di sufficienti risorse finanziarie per completare gli studi ed essendosi completamente inserita nel contesto sociale italiano;

c) violazione di legge, e, in particolare, dell'art. 97 Cost., per mancato rispetto dei criteri generali dell'efficienza, del miglior temperamento degli interessi e del minor danno per i destinatari dell'azione amministrativa. La ricorrente, con l'ultimo motivo, deduce che l'amministrazione ha comunque omesso di valutare la possibilità di rilasciare un diverso titolo di soggiorno, non considerando peraltro il rilevante interesse della richiedente alla conservazione del proprio inserimento sociale e del proprio diritto allo studio, considerato come stabilizzatosi a causa dell'ottenimento di un precedente rinnovo del titolo di soggiorno e dell'inerzia imputabile alla Questura.

4. Per resistere al ricorso si è costituita la Questura di Pesaro e Urbino, depositando una memoria di stile.

Alla camera di consiglio del 9 febbraio 2022, fissata per la trattazione collegiale della domanda cautelare e alla quale non hanno presenziato i difensori delle parti, il Collegio ha rilevato la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 60 c.p.a. ed ha trattenuto la causa per la decisione di merito, dandone avviso nel verbale di udienza.

5. Il ricorso merita accoglimento, per le ragioni che si vanno ad esporre.

Quanto alla possibilità di adottare la c.d. sentenza breve anche in assenza delle parti, il Collegio si richiama al consolidato orientamento della giurisprudenza secondo cui “...*il rito previsto dall'art. 60 c.p.a. non ha natura consensuale (Cons. St., sez. V, 15 gennaio 2018, n. 178) e ... nemmeno la mancata comparizione delle parti costituite all'udienza cautelare può impedire al Collegio di trattenere la causa in decisione per emettere sentenza in forma semplificata (Cons. St., sez. III, 7 luglio 2014, n. 3453)...*” (così, da ultimo, Cons. Stato, n. 7045/2021).

6. Ciò detto, l'accoglimento del ricorso discende dalle seguenti sintetiche considerazioni.

6.1. Premesso che le circolari amministrative, secondo un orientamento dottrinale e giurisprudenziale ultracentenario (ma che molte amministrazioni pubbliche continuano purtroppo ad ignorare), non hanno alcuna valenza normativa, con riferimento al caso di specie va osservato che la circolare del Ministero dell'Interno n. 1477 del 22 febbraio 2011, richiamata dalla Questura, non è più applicabile (o, a limite, va interpretata *secundum ius*) in quanto essa richiama la versione dell'art. 39, comma 3, let. b), del T.U. Immigrazione previgente alla novella di cui al D.Lgs. n. 71/2018.

Infatti, mentre la versione della norma trasfusa nella circolare parla di “...*corso di laurea...*”, nella versione risultante dalla citata novella del 2018 si parla di “...*rinnovabilità del permesso di soggiorno per motivi di studio, anche ai fini della prosecuzione del corso di studi con l’iscrizione ad un corso di istruzione tecnica superiore e di formazione superiore diverso da quello per il quale lo straniero ha fatto ingresso...*”.

Pertanto, e rilevato comunque che anche con riguardo al diritto vigente prima della novella del 2018 si erano registrate decisioni del G.A. favorevoli ad un’interpretazione estensiva della norma, soprattutto in materia di alta formazione artistica e musicale (si veda, ad esempio, T.A.R. Lazio, n. 11884/2019), il provvedimento impugnato poggia su un presupposto normativo errato, visto che l’art. 39, comma 3, let. b), del T.U. non menziona più solo la limitata categoria del “...*corso di laurea...*”, ma contempla le più generali categorie del “...*corso di studi...*”, del “...*corso di istruzione tecnica superiore...*” e del corso di “...*formazione superiore...*”.

6.2. Da un punto di vista sostanziale, poi, rileva il fatto che l’amministrazione non ha messo in dubbio la valenza formativa del corso a cui la ricorrente è attualmente iscritta. Al riguardo va infatti evidenziato quanto emerge dalla dichiarazione di partecipazione rilasciata alla sig.ra Sardaryan dalla fondazione Teatro Comunale di Bologna, ossia che “*Per meriti accademici, la Direzione Artistica e Amministrativa della Scuola dell’Opera hanno concordato di rinnovare la presenza dell’allieva...ad una seconda annualità del percorso di formazione sopra citato fino al 31/12/2022*”. Tale attestazione certifica il fatto che la ricorrente ha svolto in maniera fruttuosa l’esperienza di studio in Italia, al punto tale che non solo ha completato il percorso accademico presso l’ente per la frequentazione del quale la medesima faceva ingresso nel T.N. nel 2016, ma ha anche perfezionato ulteriormente i propri studi presso un diverso istituto operante, ad un livello superiore, nel medesimo ambito disciplinare del primo. E a questo riguardo va altresì osservato che i percorsi formativi dei cantanti lirici (al pari di quelli di tante altre professioni artistiche) non sono sempre confinabili entro ristretti limiti definitivi e classificatori, per cui, fermo restando che gli istituti di formazione debbono possedere requisiti riconosciuti e verificabili dalle autorità di vigilanza, ciò che rileva è la sostanza, ossia la valenza formativa del singolo corso (aspetto che nella specie non è assolutamente messo in discussione dall’amministrazione).

Infine, e sempre con riguardo ai profili sostanziali, la ricorrente ha altresì comprovato il possesso di tutti gli altri requisiti necessari per ottenere il rinnovo del titolo, avendo prodotto sia in sede amministrativa che in sede giudiziale la polizza di assicurazione sanitaria, la dichiarazione di ospitalità e l’estratto del proprio conto corrente (dal quale si evince la disponibilità di fondi

sufficienti per permettere alla ricorrente di sostentarsi lecitamente fino alla conclusione del proprio percorso formativo).

6.3. Poiché il Collegio ritiene di accogliere il ricorso per i suddetti profili sostanziali, le censure esposte con gli altri motivi possono essere assorbite, in quanto attengono a profili procedurali o a principi generali dell'ordinamento.

7. Il ricorso va dunque accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato e ordine alla Questura resistente di rilasciare alla ricorrente il titolo richiesto, previo tempestivo assolvimento degli eventuali incombenzi burocratici rimasti inevasi.

Le spese del giudizio si possono eccezionalmente compensare, attesa la relativa novità delle questioni di diritto trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei termini di cui in motivazione e compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Tommaso Capitano, Presidente FF, Estensore

Giovanni Ruiu, Consigliere

Simona De Mattia, Consigliere

IL SEGRETARIO