

Publicato il 18/03/2019

N. 00126/2019 **REG.PROV.COLL.**
N. **00352/2018 REG.RIC.**



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 Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 352 del 2018, proposto da

rappresentata e difesa dall'avvocato Caterina Bozzoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, presso la quale è, del pari, per legge domiciliato in Trieste, piazza Dalmazia, 3;

per l'annullamento, previa sospensione cautelare,

- del provvedimento di rigetto dell'istanza di rinnovo di permesso di soggiorno prot. n. 69/2016 reg. rinn. sogg, emesso dal Questore della Provincia di Udine nei confronti della ricorrente in data 13 luglio 2018 e successivamente notificato;

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 6 marzo 2019 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Considerato che la ricorrente ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare, del decreto del Questore della Provincia di Udine in data 13 luglio 2018, Cat. A.12/18/IMM. prot. n. 69/2018 Rig. rinn. sogg., con cui le è stato denegato il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio, denunciandone l'illegittimità sulla scorta dei seguenti motivi di diritto:

1. *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 10-bis L. 241/1990”*
2. *“Eccesso di potere per travisamento del fatto e dei presupposti e per difetto di motivazione e di istruttoria”*
3. *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 5 (in particolare comma 3), 9, 30 22, 27 lett. f), 38 e 39 T.U. 286/98. Violazione e falsa applicazione dell’art. art. 40, comma 9, 45 e 46 del D.P.R. 394/99”*
4. *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 39 comma 5 quater del T.U. n. 286/1998 che ha recepito gli artt. 20 e 21 della direttiva UE 2016/801 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11.05.2016”;*

Considerato che il Ministero intimato si è costituito per resistere al ricorso e contestarne la fondatezza;

Considerato che con ordinanza cautelare n. 136/2018, emessa in esito all'udienza camerale del 19 dicembre 2018, il Tribunale ha ordinato alla competente Questura il riesame del provvedimento gravato, enunciando le ragioni che deponevano per la sua opportunità, e rinviato per la definitiva delibazione dell'istanza cautelare all'udienza camerale del 6 febbraio 2019;

Considerato che il Questore, con provvedimento in data 2 febbraio 2019, Cat. A.12/19/IMM. prot. n. 03/2019 ha deciso di non riesaminare l'originario diniego e

ribadito sostanzialmente, in estrema sintesi, le motivazioni già addotte a suo sostegno;

Considerato che la ricorrente, dopo aver chiesto e ottenuto il differimento al 6 marzo 2019 dell'udienza camerale (vedi verbale CC 6/2/2019), ha dimesso ulteriore breve memoria a sostegno e migliore illustrazione delle argomentazioni difensive sin dall'origine spese a supporto dell'azione caducatoria proposta;

Considerato che celebrata l'udienza da ultimo indicata, l'affare è stato introitato per la decisione;

Ritenuto, in primo luogo, che sussistono i presupposti di legge per definire il giudizio nella presente sede cautelare, con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 del c.p.a., essendo, tra l'altro, state rese edotte le parti di tale eventualità, come consta dal verbale d'udienza;

Ritenuto, invero, che le questioni che vengono in rilievo sono di pronta e facile soluzione e, in quanto tali, sussumibili nelle ipotesi di cui all'art. 74, comma 1, c.p.a., cui il citato art. 60 inevitabilmente rinvia;

Ritenuto, in primo luogo, di dare atto della natura meramente confermativa del provvedimento questorile in data 2 febbraio 2019, atteso che il Questore ha pacificamente dichiarato di avere disatteso l'ordine di riesame impartito da questo Tribunale (e, dunque, di non aver assolutamente rinnovato l'istruttoria) e si è limitato a riproporre, in estrema sintesi, le ragioni già esplicitate a sostegno dell'originario diniego, come si ritrae dal piano raffronto del contenuto motivazionale dei due provvedimenti (*ex multis* C.d.S, IV, 12 settembre 2018, n. 5341; id., V Sez. n. 2172 del 2018);

Ritenuto, quindi, che, trattandosi di atto non autonomamente lesivo, non necessita di essere impugnato e che nulla osta, quindi, alla disamina nel merito del ricorso proposto avverso l'originario diniego;

Ritenuto che, ad avviso del Collegio, il provvedimento opposto è afflitto dalle illegittimità denunciate dalla ricorrente;

Ritenuto, che, in disparte le considerazioni che avevano indotto questo Tribunale ad

ordinarne il riesame e che qui devono intendersi confermate (*“... l'iscrizione ad un corso di studi diverso da quello per il quale lo straniero ha fatto ingresso non pare, comunque, in grado di incidere, compromettendole, sulle previsioni del numero totale di ingressi per motivi di studio e, in ogni caso, sulla complessiva permanenza sul territorio nazionale che viene eventualmente assentita al singolo a tale titolo”*), s'impone invero, nel caso di specie, una lettura e interpretazione eurounitaria delle norme interne di riferimento;

Ritenuto, infatti, che non può essere assolutamente trascurata la circostanza che le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio sono oggetto della direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, che persegue lo scopo di contribuire *“all'obiettivo del programma di Stoccolma di ravvicinare tra loro le legislazioni nazionali relative all'ingresso e al soggiorno dei cittadini di paesi terzi”* e afferma, a chiare lettere, che il ruolo degli studenti e dei ricercatori *“nell'alimentare una risorsa cruciale dell'Unione, il capitale umano, è fondamentale in quanto permettono una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e pertanto contribuiscono agli obiettivi della strategia Europa 2020”* (considerando n. 3);

Ritenuto, altresì, che la direttiva considera che la migrazione, tra gli altri, per motivi di studio *“(...) costituisce una forma di arricchimento reciproco per quanti migrano, per lo Stato d'origine e per lo Stato membro interessato, rafforzando nel contempo i legami culturali e arricchendo la diversità culturale”* (considerando n. 7);

Ritenuto, inoltre, che si prefigge di *“... promuovere l'Unione come polo di attrazione per la ricerca e l'innovazione e favorirla nella competizione mondiale per i talenti, conducendo in tal modo a un aumento della sua competitività globale e dei suoi tassi di crescita e creando nel contempo posti di lavoro che contribuiscano più ampiamente alla crescita del PIL. (...)”* (considerando n. 8) e soprattutto afferma che:

- *“per promuovere l'Europa nel suo insieme come centro di eccellenza a livello mondiale per gli studi e la formazione, è opportuno migliorare e semplificare le condizioni di ingresso e soggiorno di coloro che intendono entrare nell'Unione per tali scopi (...)”* (considerando n. 14);

- *“dovrebbe essere possibile rifiutare l'ammissione ai fini della presente direttiva per motivi debitamente giustificati (...) e prendendo in considerazione il principio di proporzionalità”* (considerando n. 36);

- *“per quanto riguarda gli studenti, non dovrebbero applicarsi volumi di ingresso in quanto, nonostante sia loro consentito di lavorare nel corso degli studi conformemente alle condizioni previste dalla presente direttiva, essi chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per seguire, quale attività principale, un programma di studi a tempo pieno che potrebbe comprendere un tirocinio obbligatorio”* (considerando n. 39);

Ritenuto, inoltre, che l'art. 5 stabilisce espressamente che *“l'ammissione di un cittadino di paese terzo (...) è subordinata all'esame della documentazione attestante che il cittadino del paese terzo soddisfa: a) le condizioni generali stabilite all'articolo 7; e b) le pertinenti condizioni specifiche di cui agli articoli 8, 11, 12, 13, 14 o 16”* e che *“Qualora siano soddisfatte tutte le condizioni generali e le pertinenti condizioni specifiche, i cittadini di paesi terzi hanno diritto a un'autorizzazione”*;

Ritenuto, altresì, che l'art. 11 (*“Requisiti specifici per gli studenti”*) stabilisce che *“Oltre alle condizioni generali previste all'articolo 7, per quanto riguarda l'ingresso di un cittadino di paese terzo per motivi di studio, il richiedente deve altresì dimostrare: a) che il cittadino di paese terzo è stato accettato da un istituto di istruzione superiore per seguire un programma di studi; b) se richiesto dallo Stato membro, di aver pagato la tassa di iscrizione all'istituto di istruzione superiore; c) se richiesto dallo Stato membro, di avere conoscenza sufficiente della lingua in cui si tiene il programma di studi prescelto; d) se richiesto dallo Stato membro, che il cittadino di paese terzo disporrà di risorse sufficienti per*

provvedere alle spese relative agli studi. 2.Per i cittadini di paesi terzi che beneficiano automaticamente di un'assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato per il fatto di essersi iscritti a un istituto di istruzione superiore, si presume soddisfatto il requisito di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c)”;

Ritenuto, inoltre, che, ai fini che qui vengono specificamente in rilievo, l'art. 18 (*“Durata dell'autorizzazione”*) stabilisce, al paragrafo 2, che *“l'autorizzazione è rinnovata se l'articolo 21 non si applica”* e l'art. 21 (*“Motivi di revoca o di non rinnovo di un'autorizzazione”*) stabilisce, in via generale, che *“Gli Stati membri revocano o, se del caso, rifiutano di rinnovare un'autorizzazione se: a) il cittadino di paese terzo non soddisfa più le condizioni generali di cui all'articolo 7, ad eccezione dell'articolo 7, paragrafo 6, o le condizioni specifiche applicabili di cui agli articoli 8, 11, 12, 13, 14, 16 o le condizioni di cui all'articolo 18; b) l'autorizzazione o i documenti presentati sono stati ottenuti con la frode, falsificati o manomessi; c) lo Stato membro interessato consente l'ammissione unicamente tramite un ente ospitante approvato e l'ente ospitante non lo è; d) il cittadino di paese terzo soggiorna per fini diversi da quelli per cui ha ottenuto l'autorizzazione”* (paragrafo 1) e, con specifico riferimento agli studenti, se *“(…) non sono rispettati i termini per l'accesso alle attività economiche di cui all'articolo 24 o lo studente non compie sufficienti progressi negli studi secondo il diritto o la prassi amministrativa nazionale”* (paragrafo 2, lett. f) e, poi, con norma di chiusura, che *“Fatto salvo il paragrafo 1, qualsiasi decisione di revocare o rifiutare il rinnovo di un'autorizzazione tiene conto delle circostanze specifiche del caso e rispetta il principio di proporzionalità”* (paragrafo 7);

Ritenuto, quindi, evidente che, nel caso che ci occupa, il Questore non ha fatto buon governo dei poteri di spettanza, in quanto, nel valutare l'istanza di rinnovo del permesso per motivi di studio della ricorrente (e, poi, nel disattendere l'ordine giudiziale di riesame), ha trascurato di informare la propria azione al rispetto degli

indirizzi chiaramente enunciati dal legislatore comunitario poc'anzi richiamati e soprattutto di tenere conto delle circostanze specifiche del caso, rispettando il principio di proporzionalità;

Ritenuto, invero, che, non ricorrendo nessuno dei “*motivi di non rinnovo*” di cui al paragrafo 1 dell'art. 21 della direttiva (recepito dall'art. 39, comma 5-quater, del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dal d.lgs. n. 71/2018), il Questore avrebbe dovuto tenere conto che il ritardo, non addebitabile alla ricorrente, con cui la medesima ha ottenuto il visto d'ingresso per partecipare al programma

per l'anno accademico 2017/2018 (provvedimento in data con validità a partire dalla medesima data – vedi all. 3 fascicolo doc. ricorrente), è stato la causa principe del ritardato inizio da parte sua della frequentazione dell'obbligatorio corso propedeutico di lingua italiana (liv. B1), richiesto per l'iscrizione all'Università, e, successivamente, della scelta di optare per un corso di studi diverso presso l'Università degli Studi di da quello per cui aveva avanzato tempestiva istanza di preiscrizione (Facoltà di Lingue e Culture Moderne - Corso in Lingue, Civiltà e Scienze del Linguaggio presso

..... provvedendo, peraltro, ad assolvere a tutti gli oneri a suo carico;

Ritenuto, inoltre, che l'invariabilità del corso di studi, su cui fa (irragionevolmente) leva il Questore, non è assolutamente prevista dalla direttiva comunitaria quale elemento condizionante il rilascio e/o mantenimento del titolo di soggiorno ottenuto, che per converso, come già dianzi evidenziato, pone l'accento sull'esigenza di migliorare e semplificare le condizioni di ingresso e soggiorno di coloro che intendono entrare nell'Unione per scopi di studio e formazione;

Ritenuto, altresì, che, avuto riguardo alle circostanze fattuali dello specifico caso, la decisione di denegare il rinnovo del titolo di soggiorno s'appalesa anche alquanto sproporzionata, dato che tiene assolutamente in non cale che il diverso corso di studi cui la ricorrente ha manifestato la volontà di iscriversi all'esito del corso di lingua italiana seguito con profitto in un arco temporale ben più limitato di quello

che avrebbe avuto diritto a fruire contribuisce, comunque, a *“promuovere l'Unione come polo di attrazione per la ricerca e l'innovazione e favorirla nella competizione mondiale per i talenti, conducendo in tal modo a un aumento della sua competitività globale e dei suoi tassi di crescita e creando nel contempo posti di lavoro che contribuiscano più ampiamente alla crescita del PIL. (...)”*;

Ritenuto, in definitiva, che è fondato il quarto motivo di ricorso, sicché, assorbite tutte le altre doglianze dedotte, il ricorso va accolto e, per l'effetto, annullato il diniego al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio opposto alla ricorrente e dalla medesima gravato;

Ritenuto che la presente decisione comporta, quale naturale effetto conformativo, l'obbligo per il Questore di (ri)esaminare l'istanza della ricorrente nel pieno rispetto del diritto comunitario e alla luce dei principi di diritto ritraibili dalla presente decisione, che – si auspica di avere ben chiarito – nulla hanno a che fare col *“punto di vista umano”*, afferendo, piuttosto, alla corretta applicazione della normativa comunitaria vigente, compito al quale non può sicuramente sottrarsi il Questore;

Ritenuto, infine, che, pur ravvisando sussistere giusti motivi per compensare per intero le spese di lite tra le parti, il Ministero intimato, quale parte soccombente, sarà tenuto, ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis.1, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall'art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248, a rimborsare alla ricorrente (all'atto del passaggio in giudicato della sentenza) il contributo unificato nella misura versata;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie per le ragioni di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il decreto del Questore della Provincia di Udine in data 13 luglio 2018, prot. n. 69/2016.

Spese compensate.

Dà atto che il Ministero intimato sarà tenuto a rimborsare alla ricorrente all'atto del passaggio in giudicato della sentenza), ai sensi dell'art. 13, comma 6 bis.1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall'art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248, il contributo unificato nella misura versata.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere, Estensore

Nicola Bardino, Referendario

L'ESTENSORE
Manuela Sinigoi

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO