



Corte III
C-1228/2012

Sentenza del 28 novembre 2013

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Blaise Vuille, Andreas Trommer,
cancelliere Manuel Borla.

Parti

A. _____,
...,
patrocinata dall'avv. Mario Branda,
via Teatro 4, casella postale 1862, 6500 Bellinzona,
ricorrente,

Contro

Ufficio federale della migrazione (UFM),
Quellenweg 6, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Non entrata in materia su domanda di riesame.

Fatti:**A.**

Il 23 marzo 2007, A._____ (in seguito A._____), cittadina senegalese nata l'... e B._____, cittadino svizzero nato il ..., si sono uniti in matrimonio in Senegal. Giunta quindi in Svizzera il 28 luglio 2007, a motivo di ricongiungimento familiare, l'interessata ha risieduto a C._____ nella casa di proprietà del marito. Il 25 settembre 2007 B._____ è deceduto.

B.

Con scritto del 5 ottobre 2007 A._____ ha postulato, presso l'allora competente Sezione dei permessi e dell'immigrazione a Bellinzona ([SPI], attualmente Sezione della popolazione, in seguito SPOP), il mantenimento del permesso di dimora. L'interessata ha affermato di vivere a C._____ nella casa del defunto marito assieme al figlio di quest'ultimo, osservando che la propria situazione economica non presentava problemi. Ha dichiarato inoltre che non appena ne sarebbe stata in grado, avrebbe cercato un'attività lavorativa e che intratteneva dei buoni rapporti con la famiglia del defunto marito.

Su richiesta dell'Ufficio degli stranieri di Bellinzona, con scritto del 13 novembre 2007, l'interessata ha spiegato di aver conosciuto B._____ mediante una cittadina svizzera per la quale lavorava. I futuri coniugi avrebbero dapprima intrattenuto contatti telefonici e, dopo sei mesi di corrispondenza e telefonate, convissuto, seppure per un breve periodo dall'11 al 31 marzo 2007, e quindi celebrato il loro matrimonio in Africa.

C.

Con scritto del 5 febbraio 2008, la SPOP ha pronunciato un preavviso favorevole in merito alla proroga del permesso di dimora, rimanendo tuttavia riservata l'approvazione dell'UFM.

D.

Il 30 maggio 2008, l'UFM ha comunicato all'interessata l'intenzione di rifiutare l'approvazione della proroga del permesso di dimora e le ha concesso, in virtù del diritto di essere sentita, la possibilità di prendere posizione in merito alla questione, impartendole un termine fino al 23 giugno 2008.

E.

Con scritto del 16 giugno 2008 la ricorrente ha preso posizione in merito. In seguito con decisione del 17 luglio seguente, l'autorità inferiore ha rifiutato l'approvazione della proroga del permesso di dimora all'interessata e le ha assegnato al 17 settembre 2008 il termine di partenza dal territorio svizzero.

F.

A._____ è quindi insorta avverso la suddetta decisione, chiedendone l'annullamento e l'accoglimento della proroga del permesso di dimora.

G.

Con sentenza del 7 marzo 2011 il Tribunale amministrativo federale (in seguito TAF o il Tribunale), sulla base della previgente legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS, CS 1 117), poiché la domanda della ricorrente era stata introdotta prima dell'entrata in vigore della Legge federale sugli stranieri (LStr, RS 142.20) (cfr. art. 126 LStr), ha respinto il ricorso dell'interessata rilevando che non sussistevano gli estremi per il rinnovo del permesso di dimora. In particolare il Tribunale ha evidenziato che la ricorrente non aveva legami particolarmente stretti con la Svizzera, inoltre tutta la sua famiglia risiedeva nel Paese africano, dove la stessa ha trascorso la maggior parte della sua esistenza, ne conosce la lingua, la cultura nonché gli usi e i costumi locali. Infine questo Tribunale ha rilevato che la sola dimostrazione di impegno nell'apprendere la lingua italiana non poteva essere considerata un criterio determinante.

H.

Con scritto del 29 novembre 2011 A._____ ha presentato all'UFM una istanza di revisione/riesame relativa alla decisione di rifiuto di proroga del permesso di dimora. Essa sostiene che sono trascorsi oltre tre anni dalla prima decisione negativa dell'autorità di prime cure, periodo durante il quale avrebbe aumentato l'integrazione nella comunità locale, come pure sottolinea di aver "stretto conoscenze" e lavorato "svolgendo mansioni di diverso tipo". Inoltre a suo dire non "avrebbe più possibilità di trovarsi un'attività lavorativa e rischierebbe di dipendere dalla famiglia di origine". Infine, a sostegno della sua richiesta, l'interessata fa valere la necessità di restare in territorio svizzero al fine di seguire e gestire in prima persona le problematiche legate alla divisione ereditaria. Con decisione del 6 febbraio 2012 l'UFM ha rilevato di essere tenuto, secondo prassi e dottrina, "ad entrare nel merito dell'istanza di riesame quando le circostanze si sono modificate in maniera determinante dal momento dell'emanazione del-

la decisione, oppure quando il richiedente presenta fatti e mezzi di prova importanti che non conosceva o di cui non aveva ragione di prevalersi all'epoca della prima decisione". In concreto, l'autorità di prime cure non è entrata nel merito dell'istanza di riesame non reputando adempiuti i requisiti sopra posti, in particolare il mutamento delle circostanze del caso in esame.

I.

Il 5 marzo 2012, l'interessata ha interposto ricorso al TAF chiedendo l'annullamento e la riforma della decisione impugnata con accordo della proroga del permesso di dimora. A sostegno del proprio gravame la ricorrente ha riproposto le allegazioni sottoposte davanti all'UFM segnatamente l'aver mantenuto e curato importanti relazioni personali in Svizzera, la difficoltà di trovare un'attività lavorativa nel Paese d'origine e la necessità di restare in Svizzera durante la procedura di divisione ereditaria. La ricorrente ha altresì evidenziato che "l'affetto e la solidarietà manifestatale da tutta la comunità locale nell'ambito del presente procedimento" rappresenta a "non averne dubbio [...] un fatto nuovo, rilevante e significativo sotto il profilo della legislazione sugli stranieri e che prova come la [sua] situazione sia sostanzialmente evoluta rispetto al momento del suo arrivo nel nostro paese".

J.

Con osservazioni del 3 maggio 2012, l'autorità di prime cure ha ribadito le proprie allegazioni di fatto e di diritto, chiedendo a questo Tribunale di dichiarare il ricorso infondato e di confermare la decisione impugnata.

K.

Con scritto del 2 agosto 2012 il patrocinatore della ricorrente ha comunicato al Tribunale di ritenere il caso in esame "del tutto analogo a quello discusso e giudicato dal Tribunale federale nella sua sentenza 2C_993/2011 del 10 luglio 2012". In sostanza esso rileva "un cambiamento di giurisprudenza o, in ogni caso, di una novità dal profilo dell'interpretazione dell'art. 50 cpv. 1 LStr" che giustificerebbe a suo dire un riesame della fattispecie.

L.

Con osservazioni del 22 agosto seguente l'autorità di prime cure ha comunicato che un cambiamento di giurisprudenza non costituisce di per sé un motivo per il riesame di una decisione cresciuta in giudicato. Nel merito l'UFM ha pure rilevato che la fattispecie in esame non sia del "tutto analogo" al caso sui cui si è chinato il Tribunale federale: infatti A. _____

e il defunto marito si sono conosciuti poco tempo prima di unirsi in matrimonio, hanno vissuto una brevissima relazione e vita comune. Oltre a ciò nella fattispecie in esame non sarebbe dimostrato "l'esistenza di un legame forte e sincero". L'autorità di prime cure, evidenziando infine che vi "sono seri dubbi circa il fatto che l'interessata fosse all'oscuro dei problemi di salute del marito sino al momento del ricovero avvenuto a fine agosto 2007", si è riconfermata in tutte le sue conclusioni ed ha chiesto di dichiarare il ricorso infondato.

M.

Con replica del 25 settembre 2012 il patrocinatore della ricorrente ha contestato le osservazioni dell'autorità di prime cure indicando che "il rapporto affettivo tra Béatrice e suo marito era [...] autentico, sincero e la perdita [...] è stato per lei un colpo tremendo". Inoltre, a dire dell'interessata, "non vi sono circostanze che consentano di mettere in dubbio la "fondatezza" del matrimonio contratto a suo tempo né l'intensità dei rapporti coniugali istaurati".

N.

Il 31 ottobre 2012 D._____, cugino del defunto B._____, ha trasmesso uno scritto all'UFM in cui informava sulla situazione personale critica dell'interessata, la quale era ospitata provvisoriamente presso la di lui famiglia: ad essa infatti venivano sistematicamente negati un alloggio e un'attività lucrativa, poiché priva di un permesso di dimora B. Con risposta del 1° novembre seguente l'autorità di prime cure ha informato D._____ circa la procedura in essere davanti al Tribunale amministrativo federale.

Diritto:

1.

1.1 Riservate le eccezioni previste all'art. 32 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), giusta l'art. 31 LTAF il Tribunale amministrativo federale (di seguito: il Tribunale o il TAF) giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. In particolare, le decisioni in materia di rifiuto dell'approvazione alla proroga di un permesso di dimora e di rinvio dalla Svizzera rese dall'UFM - il quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 let. d LTAF

- possono essere impugnate dinanzi al TAF, che in quest'ambito decide in via definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 let. c cifra 2 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

1.2 L'entrata in vigore della legge federale del 16 febbraio 2005 sugli stranieri, avvenuta il 1° gennaio 2008, ha comportato l'abrogazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS, CS 1 117), giusta i disposti combinati art. 125 LStr, cifra I dell'allegato 2, e le ordinanze d'esecuzione (cfr. art. 91 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, i soggiorno e l'attività lucrativa [OASA, RS 142.201]). Orbene, considerato che la domanda di riesame, oggetto della presente procedura, è stata introdotta il 29 novembre 2011, ovvero dopo l'entrata in vigore della LStr, e considerato che la ricorrente allega l'esistenza di elementi e fatti nuovi sopraggiunti anch'essi posteriormente l'entrata in vigore del nuovo diritto, occorre, come già rilevato dalla giurisprudenza del Tribunale federale, applicare il nuovo diritto al caso di specie (cfr. DTF 136 II 177 consid. 2.2.1, come pure sentenze del Tribunale federale 2C_968/2011 del 20 febbraio 2012 consid. 1.4 e 2C_154/2010 dell'8 novembre 2010 consid. 2.2).

1.3 Eccetto i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti, la procedura davanti al Tribunale è retta dalla PA (art. 37 LTAF).

1.4 A. _____ è legittimata a ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA) e il suo ricorso presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (cfr. art. 50 e 52 PA).

2.

Il Tribunale non può che esaminare i rapporti di diritto sui quali l'autorità inferiore si è pronunciata nella sua decisione del 6 febbraio 2012, la quale determina l'oggetto del litigio (cfr. DTF 131 II 200 consid. 3.2; 125 V 413 consid. 1 e 2). Quest'ultimo si limita di conseguenza ai motivi di non entrata in materia concernente la domanda di riesame.

3.

Ai sensi dell'art. 49 PA, il ricorrente può invocare la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza, nella misura in cui un'autorità cantonale non abbia giudicato come autorità di ricorso. Il Tribunale applica d'ufficio il diritto federale nella procedura ricorsuale e non è vincolato in nessun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA). Rilevante è in primo luogo la situazione di

fatto al momento del giudizio (cfr. DTAF 2011/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata; DTAF 2011/43 consid. 6.1; DTAF 2012/21 consid. 5.1).

4.

4.1 La domanda di riesame (o riconsiderazione) consiste in una richiesta non sottoposta ad esigenze formali o di termine, presentata ad un'autorità amministrativa in vista di una riconsiderazione di una decisione emanata da quest'ultima e che ha acquisito forza di cosa giudicata. Essa non è espressamente contemplata dalla PA ma la giurisprudenza e la dottrina l'hanno dedotta dall'art. 66 PA, il quale regola il rimedio giuridico straordinario della revisione, nonché dagli art. 8 e 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101 [cfr. anche DTF 127 I 133 consid. 6 et 109 Ib 246 consid. 4a e le sentenze del TAF C-4447/2008 del 15 marzo 2010 consid. 3.1 e C-3061/2009 del 17 febbraio 2010 consid. 2.1 e riferimenti ivi citati]).

Nella misura in cui questa procedura costituisce un rimedio giuridico straordinario, l'autorità amministrativa è tenuta ad esaminarla unicamente a certe condizioni. Tale è il caso secondo la giurisprudenza e la dottrina, quando il ricorrente invoca uno dei motivi di revisione previsti all'art. 66 PA (segnatamente un'irregolarità nell'ambito della procedura che ha condotto all'emissione della prima decisione o dei fatti rispettivamente dei mezzi di prova importanti dei quali il ricorrente non era a conoscenza durante la precedente procedura o dei quali non poteva prevalersi e non aveva motivi per prevalersene all'epoca) o qualora le circostanze si sono modificate in maniera considerevole dall'emissione della prima decisione (cfr. DTF 127 precitato, 124 II 1 consid. 3a, 120 Ib 42 consid. 2b e riferimenti citati; cfr. anche le sentenze del Tribunale federale 2C_335/2009 del 12 febbraio 2010 consid. 2.1.1 e 2C_168/2009 del 30 settembre 2009 consid. 2; cfr. tra l'altro le sentenze del TAF C-4447/2008 e C-3061/2009 precitati e riferimenti ivi citati).

La decisione su riesame deve riferirsi alle circostanze modificate successivamente alla decisione pronunciata nei confronti del ricorrente. Una domanda di riesame tende in altri termini a riadattare la decisione da parte dell'autorità di prima istanza siccome da quando è stata pronunciata la prima decisione si è creata una nuova situazione, di fatto o sul piano giuridico, segnatamente nel caso di una modifica del diritto oggettivo, rispettivamente un cambiamento di legislazione la quale comporta una modifica considerevole delle circostanze (cfr. sentenza del TAF D-5897/2006 del 12 gennaio 2010 consid. 2.2).

4.2 La procedura straordinaria (di revisione o di riesame) non deve comunque essere un mezzo per aggirare i termini di ricorso o continuare a rimettere in discussione una decisione cresciuta in giudicato (cfr. DTF 127, 120 e 109 precitati, cfr. anche sentenza del Tribunale federale 2C_335/2009 precitata e le sentenze del TAF C-4447/2008 precitata consid. 3.2 e C-3061/2009 precitata e riferimenti ivi citati). Essa non dovrebbe inoltre avere quale scopo quello di eliminare un errore di diritto, di beneficiare di una nuova interpretazione o di una nuova prassi o ancora di ottenere un nuovo apprezzamento di fatti già conosciuti al momento della procedura ordinaria (cfr. DTF 111 Ib 209 consid. 1 in fine e 98 la 568 consid. 5b; cfr. anche le sentenze del TAF C-4447/2008 e C-3061/2009 precitate e i riferimenti ivi citati).

5.

5.1 Nel gravame la ricorrente ha ritenuto che fosse necessario riesaminare la questione circa la proroga del permesso di dimora, rilevando, a sostegno delle proprie allegazioni, il periodo di oltre 3 anni trascorso dalla decisione dell'UFM, la difficoltà nel fare ritorno in patria, l'impossibilità di trovarvi un'attività lucrativa, e la necessità di indirizzare e accompagnare a buon fine le discussioni circa la divisione ereditaria dalla Svizzera. A._____ ha altresì sottolineato che l'affetto e la solidarietà manifestatale da tutta la comunità locale nell'ambito del presente procedimento rappresenta "a non averne dubbio [...] un fatto nuovo, rilevante e significativo sotto il profilo della legislazione sugli stranieri e che prova come la [sua] situazione [...] sia sostanzialmente evoluta rispetto al momento del suo arrivo nel nostro paese" (cfr. ricorso, pag. 3).

5.2 In proposito il Tribunale osserva che sebbene dalla decisione del 17 luglio 2008 siano passati ormai cinque anni e di conseguenza il soggiorno della ricorrente in Ticino si è consolidato, rafforzando i suoi agganci sociali e professionali, il semplice trascorrere del tempo dalla decisione cresciuta in giudicato e la conseguente evidente maggiore integrazione dell'interessata in questo Paese, confermata dalle 430 lettere di sostegno di persone residenti in Ticino per lo più nella regione del Sopraceneri, non costituiscono propriamente dei fatti nuovi idonei ad ammettere una modifica sostanziale della propria situazione personale (cfr. sentenze del Tribunale federale 2C_38/2008 del 2 maggio 2008 consid. 3.4, 2A.147/2003 del 10 aprile 2003 consid. 2 e 2A.180/2000 del 14 agosto 2000 consid. 4c, cfr. anche la sentenza del TAF C-1645/2009 del 29 settembre 2009 consid. 5). Una diversa interpretazione condurrebbe ad una sistematica revisione/riesame di decisioni in materia di diritto degli stranieri, avente

quale solo motivo il soggiorno prolungato in Svizzera indipendentemente dalle circostanze che lo determinano.

Con riferimento alle difficoltà di reintegrazione in Senegal, il Tribunale rileva che l'UFM - nella sua decisione del 17 luglio 2008 - si è già chinato sulla problematica, ravvisando che la durata della sua permanenza in Svizzera è stata molto breve, in rapporto agli anni trascorsi nel Paese d'origine (24 anni). Dall'istruttoria emerge inoltre che la censura relativa alla difficoltà di trovare un'attività lavorativa in Senegal è stata proposta dalla ricorrente già nel quadro della procedura qui oggetto di riesame, conclusasi con sentenza del TAF del 7 marzo 2008. Ne discende che tali circostanze evocate dalla ricorrente non rappresentano un fatto nuovo.

5.3 Il Tribunale ritiene inoltre che la necessità di essere presente personalmente nel Cantone Ticino per assicurare il buon esito della procedura successoria, non costituisce un motivo di riesame della decisione, anche perché la stessa può essere evasa altrettanto correttamente con la nomina di un rappresentante a tutela degli interessi di A._____.

6.

6.1 La ricorrente ha infine richiamato delle analogie tra la fattispecie e il caso "discusso e giudicato dal Tribunale federale nella sua sentenza 2C_993/2011 del 10 luglio 2012", rilevando un "cambiamento di giurisprudenza o, in ogni caso, di una novità dal profilo dell'interpretazione dell'art. 50 cpv. 1 LStr" (cfr. scritto della ricorrente del 2 agosto 2012).

Il Tribunale osserva che di regola una domanda di riesame non può essere ammessa a motivo di una nuova prassi rispettivamente giurisprudenza, a meno che ciò non conduca ad una situazione contraria in maniera evidente e palese al principio dell'equità (MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, n. 2.4.4.2, pag. 399; RDAF 1999 II pag. 399 con riferimenti giurisprudenziali; DTF 136 II 177 consid. 2.2.1 sopra menzionato).

6.2 Ai sensi dell'art. 50 cpv. 1 let. b LStr dopo lo scioglimento del matrimonio, il diritto del coniuge al rilascio e alla proroga del permesso di dimora sussiste se casi particolarmente gravi rendono necessario il proseguo del soggiorno in Svizzera. Nella sentenza citata dalla ricorrente il Tribunale federale si è espresso sull'applicazione di questa disposizione di legge (cfr. sentenza TF 2C_993/2011 del 10 luglio 2012 consid. 3.3, pubblicata in DTF 138 II 393) evidenziando che, secondo l'esperienza generale di vita e il corso ordinario delle cose, il vincolo coniugale è, in

maniera generale, reale e intenso a tal punto che il decesso del coniuge costituisce una circostanza che segna indissolubilmente la vita del coniuge superstite, ancor più se ciò avviene in un contesto migratorio. Conseguentemente, allorquando non sussistono delle circostanze particolari che permettono di dubitare del fondamento veritiero del matrimonio e dell'intensità del legame tra i coniugi, si presume che il decesso del coniuge svizzero costituisce un grave motivo personale che rende necessario il proseguo del soggiorno del coniuge straniero in Svizzera giusta l'art. 50 cpv. 1 let. b LStr, e ciò senza dover esaminare se il ritorno in patria di quest'ultimo sia particolarmente compromesso. Questa presunzione non è tuttavia irrefragabile. Le autorità di polizia possono dimostrare l'esistenza di circostanze particolari che permettono di dubitare della veridicità dei legami che univano i coniugi. Tra queste figura in particolare il caso di uno straniero che si sarebbe unito in matrimonio sapendo che il coniuge svizzero era gravemente ammalato e la sua speranza di vita fortemente ridotta, al fine di prevalersi abusivamente delle conseguenze del decesso.

6.3 Come già rilevato al consid. 1.2 il Tribunale, essendo la domanda di riesame stata introdotta il 29 novembre 2011, applica al caso di specie il nuovo diritto materiale e nello specifico la LStr. Conseguentemente, alla luce della suesposta giurisprudenza relativa all'art. 50 LStr, il Tribunale ritiene che l'UFM deve entrare nel merito della domanda di revisione presentata dalla ricorrente. Infatti dagli atti di causa non emerge in modo chiaro e inequivocabile se la ricorrente era o meno a conoscenza della grave malattia del marito (cfr. lettera del figlio del defunto del 17 dicembre 2012), ciò che permetterebbe di dubitare del fondamento veritiero del matrimonio e dell'intensità del legame tra i coniugi.

6.4 In tale circostanze il ricorso è accolto ai sensi dei considerandi e la decisione impugnata dell'UFM del 6 febbraio 2012 è annullata; l'autorità di prima istanza è tenuta ad entrare in materia sulla domanda di riesame del 29 novembre 2011.

7.

Visto l'esito del ricorso non si prelevano spese processuali.

L'autorità inferiore non sopporta spese procedurali (cfr. art. 63 cpv. 2 PA).

La ricorrente ha diritto all'importo di 1'000.- franchi a titolo di spese ripetibili a carico dell'UFM (cfr. art. 7 cpv.1 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto ai sensi dei considerandi e l'incarto trasmesso all'UFM affinché entri nel merito della domanda di revisione presentata dalla ricorrente il 29 novembre 2011.

2.

Non si prelevano spese processuali. L'importo di 1'000.- franchi versato dalla ricorrente a titolo di anticipo spese è restituito.

3.

Alla ricorrente viene corrisposto l'importo di 1'000.- franchi a titolo di spese ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata; foglio informativo per il rimborso)
- autorità inferiore (n. di rif. Simic 6723777.6; incarto di ritorno)
- Sezione della popolazione, Bellinzona (per conoscenza)

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Manuel Borla

Data di spedizione: