



Corte III
C-4610/2012

Sentenza del 25 marzo 2013

Composizione

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

Parti

A. _____,
..., 6900 Lugano,
patrocinato dal Soccorso operaio svizzero SOS Ticino,
via Zurigo 17, 6900 Lugano,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Rifiuto dell'approvazione al rilascio di un permesso di dimora
(art. 14 cpv. 2 LAsi).

Fatti:**A.**

A._____, cittadino serbo, di etnia Gorani, con ultimo domicilio a ..., in Kosovo, nato il ..., è entrato in Svizzera il 23 ottobre del 2006 depositando il 30 dello stesso mese una domanda di asilo. Con decisione del 22 dicembre 2006 l'Ufficio federale della migrazione (in seguito UFM) ha respinto la domanda ed ha pronunciato l'allontanamento dalla Svizzera al 16 febbraio 2007. Il 22 gennaio 2007 l'interessato ha presentato ricorso al Tribunale amministrativo federale (in seguito TAF o il Tribunale), il quale con decisione incidentale lo ha autorizzato a soggiornare in Svizzera sino al termine della procedura (cfr. decisione incidentale del 21 febbraio 2007).

B.

Nel maggio del 2008 A._____ è entrato alle dipendenze dell'Hotel ... di Lugano con la mansione di ausiliario di cucina. Conseguentemente, dopo avere beneficiato di prestazioni assistenziali dal 1° agosto 2007 al 30 giugno 2008 per un importo complessivo di fr. 21'712.70, l'interessato diventava finanziariamente indipendente.

C.

Con sentenza del 16 giugno 2010 il TAF respingeva il ricorso contro la decisione dell'UFM concernente la domanda di asilo. Conseguentemente il 24 giugno 2010, l'autorità di prime cure comunicava all'interessato il nuovo termine di partenza per lasciare la Svizzera fissato al 23 luglio 2010.

D.

Con scritto del 6 settembre 2010, A._____ ha chiesto all'autorità di prime cure il riesame della decisione del 22 dicembre 2006 con cui si rifiutava la domanda di asilo, poiché a suo dire, affetto da "sindrome post traumatica da stress" (cfr. rapporto medico del 2 agosto 2010), avrebbe difficilmente potuto continuare nel suo paese le cure iniziate in Svizzera. Con decisione del 1° ottobre 2010 l'UFM non è entrato nel merito della domanda di riesame.

E.

Il 27 aprile 2012 la Sezione della popolazione del Cantone Ticino (in seguito SP) ha preavvisato favorevolmente il rilascio di un permesso di dimora ai sensi dell'art. 14 cpv. 2 LAsi, trasmettendo per competenza l'in-

carto in oggetto all'UFM. L'autorità federale ha però informato l'interessato di non ritenere adempiute le condizioni per il rilascio del permesso di dimora ex art. 14 cpv. 2 LAsi. In ottemperanza del proprio diritto di essere sentito, l'interessato ha ribadito le proprie ragioni con scritto del 9 luglio 2012.

F.

Con decisione del 31 luglio 2012, l'UFM ha rifiutato formalmente l'approvazione del rilascio di un permesso di dimora. L'autorità di prime cure ha indicato che A. _____ non può avvalersi di una situazione professionale importante o particolarmente specifica, o di un'evoluzione professionale tale da giustificare un caso di rigore ex art. 14 cpv. 2 LAsi. Inoltre nemmeno l'integrazione sociale è forte a tal punto da considerare un ritorno in Patria eccessivamente rigoroso. Perdi più il soggiorno in Svizzera non può essere ritenuto considerevole, se paragonato ai 36 anni trascorsi nel Kosovo serbo. L'autorità di prime cure rileva altresì che la presenza di familiari, segnatamente un fratello e una sorella in Svizzera, come pure il buon comportamento mantenuto dell'interessato durante il soggiorno, non sarebbero determinanti per accogliere l'istanza. Per l'UFM, l'interessato - che sarà comunque confrontato a difficoltà sociali ed economiche al suo ritorno in patria - potrà far valere l'esperienza acquisita durante la permanenza in Svizzera. Infine l'autorità di prime cure ha sottolineato che l'allontanamento verso il Kosovo è stato ritenuto possibile, ammissibile ed esigibile già in occasione della procedura d'asilo.

G.

Con scritto del 5 settembre 2012 A. _____ ha interposto ricorso contro la decisione dell'autorità di prime cure chiedendone l'annullamento e il riconoscimento della propria situazione quale grave caso di rigore ai sensi dell'art. 14 LAsi, con conseguente approvazione al rilascio del permesso di dimora. Il ricorrente ha pure chiesto di essere posto a beneficio dell'assistenza giudiziaria.

A sostegno delle proprie allegazioni, egli ha sottolineato che le condizioni poste dall'art. 14 cpv. 2 LAsi sono ottemperate. In particolare egli è attivo e indipendente finanziariamente da circa 6 anni, ed ha sempre avuto un comportamento conforme all'ordinamento giuridico elvetico. L'interessato ha parimenti sottolineato che, sebbene non possa vantare un'importante carriera lavorativa, occorre considerare – a differenza di quanto esposto dall'autorità di prime cure - le maggiori difficoltà con cui sarà confrontato al suo ritorno in patria rispetto a coloro che hanno acquisito una formazione professionale di alto livello. Infine, la madre, il fratello e la sorella,

che risiedono ancora in Kosovo difficilmente potranno aiutarlo a reintegrarsi professionalmente nella misura in cui la realtà economica kosovara conta una disoccupazione del 42% nella fascia di età compresa tra i 25 e 54 anni.

H.

Con ordinanza del 10 settembre 2012 il TAF ha invitato il ricorrente a produrre il formulario "domanda di gratuito patrocinio" a fondamento della propria richiesta. Il 10 ottobre successivo A._____ ha trasmesso al Tribunale il menzionato formulario, indicando che i mezzi di prova a fondamento dei dati indicati erano già agli atti di causa, segnatamente il contratto di lavoro, il contratto di locazione ed i pagamenti dei premi di cassa malati.

I.

Con osservazioni del 25 settembre 2012, l'UFM, ribadendo quanto esposto con la decisione impugnata, ha chiesto di dichiarare il ricorso infondato in tutte le sue conclusioni e di confermare la decisione impugnata.

Con scritto del 25 ottobre 2012, in risposta alle osservazioni dell'autorità di prime cure, il ricorrente si è riconfermato nelle proprie allegazioni di fatto e di diritto.

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 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 relative al rilascio del permesso di dimora ai sensi dell'art. 14 cpv. 2 LAsi rese dall'UFM - il quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 lett. d LTAF - possono essere impugnate dinanzi al TAF che nella presente fattispecie statuisce in via definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 lett. c cifra 2 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]; cfr. anche sentenza del TF 2C_692/2010 del 13 settembre 2010 consid. 3).

1.2 Salvo i casi in cui la LAsi non disponga altrimenti, la procedura davanti al Tribunale è retta dalla PA, dalla LTAF e dalla LTF (cfr. art. 6 LAsi).

1.3 A. _____ è destinatario della decisione impugnata ed ha dunque il diritto di ricorrere (art. 48 PA) e il suo ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (cfr. art. 50 e 52 PA).

2.

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 dei fatti giuridicamente rilevanti e l'ineadeguatezza. Il Tribunale applica d'ufficio il diritto federale nella procedura ricorsuale e non è vincolato in alcun 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).

3.

3.1 Secondo il tenore dell'art. 14 cpv. 2 LAsi, il Cantone può, con il beneplacito dell'UFM, rilasciare un permesso di dimora alle persone attribuitegli conformemente alle disposizioni in vigore in materia d'asilo. A tale scopo i seguenti criteri devono essere ossequiati.

a) l'interessato si trova in Svizzera da almeno cinque anni dalla presentazione della domanda;

b) il luogo di soggiorno dell'interessato era sempre noto alle autorità; e

c) si è in presenza di un grave caso di rigore personale in considerazione del grado di integrazione dell'interessato.

Questa disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, ha sostituito i capoversi 3 a 5 dell'art. 44 LAsi (RU 2006 4745, pag. 4767). Essi prevedevano in sostanza la possibilità di pronunciare l'ammissione provvisoria a favore di richiedenti l'asilo in una situazione di rigore personale grave. Raffrontato alla previgente legge, il nuovo art. 14 cpv. 2 LAsi ha esteso il campo di applicazione: esso include anche i richiedenti l'asilo respinti migliorando così il loro statuto giuridico, considerato che hanno la possibilità, a certe condizioni, di ottenere un permesso di dimora (cfr. DTAF 2009/40 consid. 3.1).

3.2 La procedura di rilascio di un permesso di dimora secondo l'art. 14 cpv. 2 LAsi deve essere avviata dai cantoni che intendono fare uso di tale possibilità (cfr. 14 cpv. 3 LAsi). La competenza decisionale spetta tuttavia all'UFM che può rifiutare la sua approvazione o limitare la portata della decisione cantonale (cfr. art. 14 cpv. 2 LAsi e art. 86 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA, 142.201] in relazione con l'art. 99 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, RS 142.20). Contrariamente alle altre procedure in materia di diritto sugli stranieri la persona interessata ha qualità di parte unicamente nella procedura di approvazione dinanzi all'UFM (art. 14 cpv. 4 LAsi), ovvero a decorrere dalla richiesta presentata dal Cantone.

4.

4.1 Per quanto attiene invece i criteri materiali per l'apprezzamento di un "caso di rigore personale" giusta l'art. 14 cpv. 2 LAsi, essi erano elencati sino al 1° gennaio 2007 nell'art. 33 dell'ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali dell'11 agosto 1999 (Ordinanza 1 sull'asilo, OAsi 1, RS 142.311) nel suo tenore in vigore fino al 31 dicembre 2007. A decorrere dall'entrata in vigore della LStr e delle relative ordinanze d'esecuzione, in particolare dell'OASA, il previgente art. 33 OAsi 1 è stato abrogato e sostituito dall'art. 31 OASA, il quale comprende una lista non esaustiva di criteri da esaminare. In particolare, nella valutazione occorre considerare l'integrazione del richiedente (let. a), il rispetto dei principi dello Stato di diritto da parte del richiedente (let. b), la situazione familiare in particolare il momento e la durata della scolarizzazione dei figli (let. c), la situazione finanziaria nonché la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione (let. d), la durata della presenza in Svizzera (let. e), lo stato di salute (let. f), nonché la possibilità di un reinserimento nel Paese d'origine (let. g). Va rilevato parimenti che ai sensi dell'art. 31 cpv. 2 OASA il richiedente deve aver rivelato la propria identità: questa norma è stata emanata nel rispetto dei principi della delega legislativa, in quanto essa non esce dal quadro legislativo ed è in rapporto con lo scopo perseguito giacché, per definizione, un titolo di soggiorno può essere rilasciato unicamente se l'identità della persona interessata è conosciuta. Senza conoscere l'identità non è pertanto possibile rilasciare un qualsivoglia permesso di soggiorno. Infine va osservato che anche la legge stessa, segnatamente l'art. 8 LAsi, disciplina l'obbligo di collaborare della persona interessata, dovendo fra l'altro quest'ultima dichiarare le sue generalità (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-3811/2007 del 6 gennaio 2010 consid. 6 e riferimenti ivi citati).

Con riferimento al tenore dell'art. 31 cpv. 1 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS 142.201) come pure alla giurisprudenza sviluppata in merito va indicato però che nell'apprezzamento del "caso di rigore" occorre tener conto delle circostanze della fattispecie, di modo che i criteri enunciati dalla disposizione legale non costituiscono un catalogo esaustivo e non devono essere adempiuti cumulativamente (cfr. DTAF 2009/40 consid. 6.2; cfr. VUILLE/SCHENK, L'article 14 alinéa 2 de la loi sur l'asile et la notion d'intégration, in L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse, pag. 105 e segg.).

4.2 Il Tribunale ha inoltre avuto l'occasione di pronunciarsi di recente in merito all'interpretazione dell'art. 14 cpv. 2 LAsi (cfr. DTAF precitato consid. 5.2 e 5.3) ed è giunto alla conclusione che la nozione di un caso di rigore grave prevista da questa disposizione, corrisponde a quella di caso personale particolarmente grave prevista all'art. 30 cpv. 1 lett. b LStr come anche al previgente art. 13 lett. f dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri del 6 ottobre 1986 (OLS, RU 1986 1791). Orbene secondo la prassi e la giurisprudenza relative ai casi personali di estrema gravità, sviluppate in relazione all'art. 13 lett. f OLS, è necessario che la persona interessata si trovi in una situazione di bisogno personale. Ciò significa che le sue condizioni di vita e d'esistenza in caso di rinvio dalla Svizzera, paragonate alle condizioni medie degli stranieri nella stessa situazione, comporterebbero delle gravi conseguenze. In altre parole, il rifiuto dell'ammissione della propria domanda, deve comportare per il richiedente delle gravi conseguenze.

4.3 Infine il presente Tribunale sottolinea che il tenore del testo dell'art. 14 cpv. 2 LAsi indica in modo chiaro che le condizioni d'applicazione di questa disposizione devono essere restrittive come lo sono quelle inerenti ai casi di rigore del diritto degli stranieri (cfr. DTAF precitato consid. 6.1; DTAF 2007/45 consid. 4.2; DTF 130 II 39 consid. 3; cfr. VUILLE/SCHENK, L'article 14 alinéa 2 de la loi sur l'asile et la notion d'intégration, in L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse, pag. 105 e segg.).

5.

5.1 Con riferimento alla prima condizione posta dall'art. 14 cpv. 2 LAsi, ovvero la presenza dell'interessato in Svizzera da almeno cinque anni dalla presentazione della domanda di asilo, il Tribunale sottolinea che i dibattiti parlamentari (cfr. Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale [BU] 2005 pag. 342 [intervento Sommeruga] e 2005 pag. 1164 [intervento

Vermot Mangold]) hanno chiaramente indicato che il riconoscimento di un caso di rigore ai sensi dell'art. 14 cpv. 2 LAsi si applica unicamente a coloro che sono restati in Svizzera, dopo il rifiuto della propria domanda di asilo, per ragioni che non sono riconducibili a propria colpa (cfr. decisioni del Tribunale amministrativo federale C-6584/2008 del 26 luglio 2011 consid. 7.1 e C-2868/2010 del 29 novembre 2010 consid. 5.1). In proposito A._____, dopo la decisione della TAF del 16 giugno 2010 che ha respinto il proprio ricorso contro il rifiuto della domanda di asilo, non ha ottenuto una proroga del termine di partenza (cfr. scritto dell'UFM del 12 agosto 2010), fissato dall'autorità di prime cure al 23 luglio 2010. Egli ha tuttavia inoltrato una domanda di riesame, respinta il 1° ottobre 2010, e in seguito il 31 ottobre successivo una domanda di riconoscimento di un caso di rigore ex art. 14 cpv. 2 LAsi. Benché dagli atti di causa non emerga in modo chiaro che l'interessato abbia ottenuto una proroga del termine per lasciare la Svizzera al termine della procedura, dall'incarto cantonale risulta che A._____ ha tuttavia ottenuto due autorizzazioni di corta durata per continuare ad esercitare la propria professione presso l'Hotel ... (cfr. permesso del 18 luglio 2012 e permesso del 17 ottobre 2012).

5.2

5.2.1 Con riferimento alla condizione di presenza di un "caso particolarmente grave", dagli atti di causa emerge che l'integrazione sociale del ricorrente non é particolarmente forte. Sebbene il datore di lavoro abbia dichiarato che l'interessato si sia "ben presto integrato [...] nel tessuto di Lugano", abbia "velocemente appreso la nostra lingua", e sia "un ottimo esempio di umiltà di una persona, che in terra straniera cerca di fare del suo meglio" (cfr. dichiarazione B._____, 7 novembre 2011), agli atti non risultano altre testimonianze comprovanti un'integrazione dell'interessato nella società civile rispettivamente nella comunità ticinese, in particolare si deve constatare l'assenza di lettere di conoscenti o amici in proposito. Nemmeno sono sostanziate attività o partecipazioni alla vita comunitaria quali l'appartenenza a società o associazioni.

5.2.2 Per quanto attiene l'integrazione professionale del ricorrente, il Tribunale prende atto della sua volontà di acquisire nuove conoscenze attraverso la frequenza di corsi formativi (cfr. dichiarazione B._____, 7 novembre 2011). Tuttavia A._____, attivo quale ausiliario di cucina, come da lui stesso ammesso, non può vantare attualmente un percorso professionale di particolare rilievo (cfr. ricorso del 5 settembre 2012, pag. 3).

5.2.3 Dagli atti di causa emerge inoltre che, durante la permanenza nel Comune di Lugano, il ricorrente ha sempre mantenuto un buon comportamento (cfr. certificato di buona condotta del Comune di Lugano del 26 ottobre 2011). A._____ ha ottenuto l'indipendenza finanziaria dal mese di giugno del 2008 (cfr. preavviso positivo ex art. 14 cpv. 2 LAsi da parte della SP), beneficiando tuttavia sino a quel momento di regolari importi da parte dell'assistenza sociale per complessivi fr. 21'712.70 (cfr. preavviso positivo ex art. 14 cpv. 2 LAsi da parte della SP, pag. 15). Il Tribunale rileva altresì che non risultano procedure esecutive pendenti e / o degli atti di carenza beni nei confronti dell'interessato.

Infine occorre osservare che A._____ ha dei legami famigliari in Svizzera, in particolare un fratello risiederebbe nel Canton Zugo e una sorella risiederebbe nel Cantone Zurigo (cfr. verbale di interrogatorio presso il Centro di registrazione di Chiasso del 13 novembre 2011).

5.2.4 Con riferimento allo stato di salute del ricorrente, il TAF rileva che la domanda di riesame presentata il 6 settembre 2010, corredata da documentazione a comprova di presunte turbe psichiche, è stata respinta con decisione dell'UFM in data 1° ottobre 2010, a motivo che dette condizioni di salute erano state invocate tardivamente e non erano comunque atte a fondare una domanda di riesame. A ciò va inoltre aggiunto che nella procedura in esame, il ricorrente ha allegato un certificato medico attestante il proprio buono stato di salute (cfr. certificato medico del 26 ottobre 2011 del dott. C._____).

5.2.5 Per quanto attiene alla reintegrazione nel proprio Paese di origine, il Tribunale rileva che il ricorrente stesso ha dichiarato che in Kosovo vive ancora "una piccola rete familiare, composta dalla madre, da un fratello e da una sorella" (cfr. ricorso, pag. 4). Va altresì sottolineato che l'interessato ha vissuto in patria sino al trentaseiesimo anno di età, ovvero l'intera gioventù e adolescenza, apprendendo dunque perfettamente gli usi e i costumi locali. Va infine sottolineato che questo Tribunale ha già considerato ragionevolmente esigibile l'esecuzione dell'allontanamento dell'interessato verso il Kosovo (cfr. sentenza del TAF D-574/2007, pag. 11/12, del 16 giugno 2010).

5.3 Il Tribunale non ignora il fatto che il ritorno in Patria dopo un soggiorno di diversi anni in Svizzera possa comportare delle difficoltà. Effettivamente, una volta rientrato nel suo Paese d'origine, il ricorrente si troverà indubbiamente in una situazione meno favorevole di quella vissuta in Svizzera. La sua situazione sarà tuttavia simile a quella di molti altri suoi

connazionali rimasti in Kosovo. Tale circostanza non rappresenta tuttavia una ragione sufficiente per poter beneficiare di un permesso di soggiorno fondato sulla base di un caso di estrema gravità personale in quanto lo scopo di questo permesso non è quello di sottrarre l'interessato alle condizioni di vita del suo Paese d'origine. Infatti egli deve trovarsi in una situazione personale di estrema gravità che renda impossibile esigere da lui il riadattamento alla sua esistenza passata. Come già rilevato da questa Corte (cfr. DTAF 2007/16 consid. 10), non vengono prese in considerazione le circostanze generali (economiche, sociali o sanitarie) a cui è confrontata l'insieme della popolazione rimasta in Patria e a cui la persona interessata sarà confrontata al suo ritorno, salvo nel caso in cui quest'ultima può far valere delle difficoltà concrete e proprie alla sua situazione particolare. Ciò non è il caso nella presente fattispecie.

6.

A fronte di quanto menzionato, le circostanze in esame non sono tali da poter ritenere che il ricorrente si trovi in una situazione di grave caso di rigore ai sensi dell'art. 14 cpv. 2 LAsi. Pertanto l'autorità inferiore ha rifiutato a ragione l'approvazione al rilascio di un permesso di dimora.

7.

Ne discende che l'UFM con la decisione del 31 luglio 2012 non ha violato il diritto federale, né abusato del suo potere d'apprezzamento; l'autorità di prime cure non ha accertato in modo inesatto o incompleto i fatti giuridicamente rilevanti ed inoltre la decisione non è inadeguata (art. 106 cpv. 1 LAsi e 49 PA). Per questi motivi il ricorso va respinto.

8.

Considerato che il ricorrente ha dimostrato di non disporre dei mezzi necessari sufficienti (cfr. formulario standard di gratuito patrocinio del 10 ottobre 2012) e considerato che le sue conclusioni non sembravano prive di probabilità di successo, l'autorità di ricorso, dispensa l'interessato dal pagamento delle spese processuali (art. 65 cpv. 1 PA).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata)
- autorità inferiore (n. di rif. ...; incarti di ritorno)
- Sezione della popolazione, Bellinzona, per informazione

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Manuel Borla

Data di spedizione: