



Corte III
C-938/2012

Sentenza del 7 marzo 2013

Composizione

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

Parti

A. _____,
...,
patrocinata 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

Approvazione al rilascio di un permesso di dimora (art. 14
cpv. 2 LAsi).

Fatti:**A.**

A._____, cittadina etiope, nata il ..., alias B._____ nata il ..., alias C._____ nata il ..., è stata fermata, sotto quest'ultime generalità, l'11 dicembre 2005, alla frontiera italiana e respinta verso la Svizzera.

B. L'interessata è entrata quindi in Svizzera il 15 dicembre 2005, inoltrando il medesimo giorno una domanda di asilo. Con decisione del 30 marzo 2007 l'Ufficio federale della migrazione (in seguito UFM) ha respinto – non entrando nel merito - la domanda ed ha pronunciato l'allontanamento dalla Svizzera entro il 30 aprile 2007. Conseguentemente, il 5 aprile 2007 l'interessata ha impugnato tale decisione davanti al Tribunale amministrativo federale (in seguito TAF o il Tribunale).

C.

A partire dal maggio del 2008, evase le pratiche per l'ottenimento del permesso di lavoro, l'interessata entrava alle dipendenze, quale collaboratrice domestica, della signora D._____, del signor E._____ e della signora F._____; l'interessata stipulava inoltre un contratto quale ausiliaria di pulizia a tempo parziale con le imprese G._____ e H._____.

D.

Con decisione del 21 gennaio 2009, il TAF ha quindi respinto il ricorso, inerente la domanda di asilo, interposto da A._____. Conseguentemente il 30 gennaio 2009, le autorità cantonali ticinesi hanno stabilito che l'interessata avrebbe dovuto lasciare la Svizzera entro il termine ultimo del 5 febbraio 2009. Tuttavia il 18 marzo seguente le medesime autorità cantonali hanno modificato tale decisione, comunicando che il termine di partenza era momentaneamente sospeso e che A._____ era autorizzata a continuare a risiedere a Viganello e a lavorare alle dipendenze degli attuali datori di lavoro.

E.

Nel maggio del 2009 l'interessata ha quindi iniziato l'attività di collaboratrice domestica anche alla dipendenze della signora K._____, del signor I._____ e della signora L._____. Nel corso del 2011 A._____ iniziava pure l'attività di collaboratrice addetta alle pulizie con la M._____.

F.

Facendo seguito alla richiesta dell'interessata, la Sezione della popolazione (in seguito SP), in data 20 settembre 2011, ha preavvisato favorevolmente la concessione di un permesso di dimora annuale B, trasmettendo per competenza l'incarto in oggetto all'UFM.

G.

Con scritto del 25 novembre seguente, l'autorità federale ha informato l'interessata di non ritenere adempiute le condizioni per il rilascio del permesso di dimora ex art. 14 cpv. 2 legge federale sull'asilo (LAsi, RS 142.31), accordando a quest'ultima, in ottemperanza del proprio diritto di essere sentita, la possibilità di prendere posizione in merito, cosa peraltro avvenuta il 10 gennaio 2012.

H.

Con decisione del 18 gennaio 2012, l'UFM ha rifiutato formalmente l'approvazione al 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, e nemmeno che la stessa abbia avuto un'evoluzione professionale tale da giustificare un caso di rigore ex art. 14 cpv. 2 LAsi. Inoltre l'interessata non avrebbe un'integrazione sociale di particolare rilievo in Svizzera e nemmeno il suo periodo di soggiorno di poco più di sei anni può essere ritenuto considerevole e giustificare di per sé il caso di rigore. Infine, l'UFM ha osservato che l'allontanamento alla volta dell'Etiopia è possibile e ammissibile, così come ritenuto dall'Ufficio stesso e dal TAF nel quadro della domanda di asilo.

I.

Il 17 febbraio 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.

A sostegno delle proprie allegazioni ha sottolineato che le condizioni poste dall'art. 14 cpv. 2 LAsi sono date: infatti essa risiede in Svizzera da oltre 6 anni, è attiva professionalmente e provvede al proprio sostentamento. A suo dire inoltre il non potersi avvalere di una situazione professionale importante o particolarmente specifica, nulla toglie al suo buon grado di integrazione in Svizzera, anzi colui che non svolge un'attività con particolari qualifiche avrà ancora più difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro una volta rientrata in Patria. Infine durante la permanenza sul territorio

svizzero, A._____ avrebbe rispettato l'ordinamento giuridico elvetico e mantenuto una buona condotta.

J.

Con osservazioni del 12 aprile 2012, l'UFM ha ribadito quanto esposto con la decisione impugnata, rilevando che la ricorrente non può avvalersi di un'integrazione professionale o sociale notevole tale da giustificare un grave caso di rigore ex art. 14 cpv. 2 LAsi. L'autorità di prime cure ha quindi chiesto di dichiarare il ricorso infondato in tutte le sue conclusioni e confermare la decisione impugnata

K.

Con duplica del 16 aprile 2012, la ricorrente si è riconfermata nelle proprie allegazioni di fatto e di diritto, senza aggiungere ulteriori osservazioni in merito.

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. 2C_692/10 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 Bela Bezay è destinataria della decisione impugnata ed ha dunque il diritto di ricorrere (art. 48 LAsi) 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 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 1/2011 consid. 2; 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, RS 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

deldi 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) 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 OASA 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).

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 a l'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).

5.

5.1 Preliminarmente si osserva che A._____, sebbene in passato non abbia sempre dichiarato la propria vera identità, nel quadro della domanda di asilo e della richiesta di un permesso di soggiorno ex 14 cpv. 2 LAsi si è presentata con le proprie vere generalità.

5.2 Con riferimento alla prima condizione posta dall'art. 14 cpv. 2 LAsi, ovvero la presenza dell'interessata in Svizzera da almeno cinque anni dalla presentazione della domanda di asilo, il Tribunale ricorda 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, con riferimenti). In proposito A._____, dopo la decisione del 21 gennaio 2009, con cui il TAF ha respinto il ricorso e confermato la decisione di rifiuto di asilo, ha soggiornato in Svizzera conformemente al-

la decisione delle autorità cantonali ticinesi, del 18 marzo 2009, con cui veniva autorizzata a continuare a risiedere a Viganello ed a lavorare alle dipendenze degli allora datori di lavoro, beneficiando di un permesso N. La ricorrente ha dunque soggiornato e soggiorna tutt'ora in Svizzera nel rispetto delle regole e soddisfa la prima condizione di residenza da almeno 5 anni.

5.3 Dagli atti di causa emerge che la ricorrente ottempera parimenti la seconda condizione. Infatti le autorità preposte hanno sempre conosciuto il luogo in cui essa soggiornava (cfr. preavviso positivo della Sezione della popolazione del 20 settembre 2011).

5.4

5.4.1 La ricorrente ha inoltre sottolineato che la propria integrazione sociale è di rilievo; dagli atti non emerge tuttavia che A._____, celibe e senza figli (così come appare agli atti) in Svizzera, si sia integrata nella comunità locale; è infatti assente qualsiasi prova documentale circa la propria partecipazione ad associazioni, fondazioni o altro. Agli atti sono versate solo due attestazioni delle signore F._____ e D._____, presso le quali l'interessata presta o ha prestato servizio, descriventi quest'ultima quale persona onesta, disponibile, affidabile, precisa e discreta. La signora Canonica ha addirittura indicato che A._____ è "entrata a far parte della [...] famiglia".

Dal punto di vista dell'integrazione professionale e dell'acquisizione di una formazione specifica, la ricorrente ha sempre esercitato la professione di collaboratrice domestica e ausiliaria di pulizia (cfr. attestati contratti di lavoro). Dalle emergenze istruttorie non risulta che A._____ abbia frequentato un percorso formativo rilevante e quindi conseguito una specializzazione in Svizzera.

A fronte di quanto sopra l'integrazione socio-professionale della ricorrente, paragonata a quella della media degli stranieri in Svizzera da diversi anni, non riveste un carattere eccezionale. Inoltre, senza mettere in discussione gli sforzi profusi dalla stessa, il Tribunale non può tuttavia considerare che essi abbiano generato dei legami così profondi e duraturi tali che non si possa più ragionevolmente prendere in considerazione un ritorno nel suo paese d'origine. In particolare la ricorrente non ha acquisito delle conoscenze o delle qualificazioni specifiche tali che non possano essere sfruttate in Etiopia - ciò non vuol ancora dire che troverà in maniera certa e immediata un'occupazione quale collaboratrice domestica - né

ha fatto prova di un'evoluzione professionale in Svizzera talmente riguardevole da giustificare a lei sola l'ammissione di un caso di rigore ai sensi dell'art. 14 cpv. 2 LAsi.

5.4.2 Per quanto attiene alla reintegrazione nel proprio Paese di origine, il Tribunale ricorda che la ricorrente potrà contare sulla presenza di una sorella maggiore e di un fratello anch'esso maggiore (cfr. verbale di audizione presso il centro di registrazione di Chiasso dal 20 dicembre 2005, pag.3). Inoltre l'interessata ha vissuto in Etiopia sino all'età di 19 anni, trascorrendovi dunque l'infanzia e l'adolescenza, momenti importanti per apprendere gli usi e i costumi del paese di origine.

A questo proposito il Tribunale non può ritenere, visti gli anni trascorsi in Etiopia, la situazione personale e familiare (senza legami particolari in Svizzera), nonché l'esperienza professionale acquisita in Svizzera, che la ricorrente non sia più in grado di ricostruirsi una vita nel suo paese d'origine, perdipiù considerando la presenza del fratello e della sorella. Ne discende che, benché non risulti priva di difficoltà e dopo un periodo di adattamento, è immaginabile una reintegrazione sociale e professionale di A. _____ in Etiopia.

5.4.3 Il presente Tribunale non ignora il fatto che il ritorno in Patria dopo un soggiorno di 6 anni in Svizzera possa comportare delle difficoltà. Effettivamente, una volta rientrata nel suo paese d'origine, la ricorrente si troverà indubbiamente in una situazione meno favorevole di quella vissuta in Svizzera, questa situazione sarà tuttavia simile a quella di molti altri suoi connazionali rimasti in Etiopia. Tale circostanza non rappresenta 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'interessata alle condizioni di vita del suo Paese d'origine. Infatti essa deve trovarsi in una situazione personale di estrema gravità che renda impossibile esigere da lei 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.

A titolo abbondanziale, il presente Tribunale riferisce di aver già ritenuto adempiuti i presupposti per formulare una prognosi favorevole con riferi-

mento alle effettive possibilità per la ricorrente di un adeguato reinserimento in Etiopia (cfr. sentenza dal TAF del 21 gennaio 2009 inerente la domanda d'asilo).

6.

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

Ne discende che l'UFM con la decisione del 18 gennaio 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.

7.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico della ricorrente (art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 1 a 3 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]). Esse sono fissate a fr. 800.- e vengono compensate con l'anticipo versato.

(dispositivo sulla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 800.- sono poste a carico della ricorrente e sono computate con l'anticipo spese del medesimo importo versato il 12 marzo 2012.

3.

Comunicazione a:

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

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Manuel Borla

Data di spedizione: