



---

Corte IV

D-3800/2014, D-3810/2014, D-3811/2014,  
D-3812/2014

## **Sentenza del 29 gennaio 2015**

---

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),  
Gabriela Freihofer, Fulvio Haefeli,  
cancelliera Zoe Cometti.

---

Parti

A.\_\_\_\_\_, nato il (...),  
Siria,  
ricorrente,

contro

**Segreteria di Stato della migrazione**

(**SEM**; già Ufficio federale della migrazione, UFM),  
Quellenweg 6, 3003 Berna,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen  
concernente B.\_\_\_\_\_, e famiglia, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, e  
famiglia e E.\_\_\_\_\_.

## **Fatti:**

### **A.**

B.\_\_\_\_\_ e famiglia, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_ e famiglia e E.\_\_\_\_\_ e famiglia, cittadini siriani, hanno inoltrato istanze di rilascio di un visto Schengen presso la rappresentanza svizzera a Istanbul (Turchia) per recarsi in Svizzera presso il familiare A.\_\_\_\_\_ (N [...]; di seguito: ospite), cittadino siriano con qualità di rifugiato ammesso provvisoriamente.

### **B.**

In data 18 marzo 2014, la sopraccitata rappresentanza ha negato il rilascio del visto agli interessati, con quattro decisioni separate, tramite il modulo uniforme per la notificazione e la motivazione del rifiuto, dell'annullamento o della revoca di un visto, in quanto le informazioni fornite per giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto non sarebbero attendibili.

### **C.**

Con istanza in atto unico del 17 aprile 2014, l'ospite ha formulato opposizione all'Ufficio federale della migrazione (UFM, ora Segreteria di Stato della migrazione, SEM) contro le summenzionate decisioni. L'opponente ha principalmente lamentato un'insufficiente motivazione nel diniego del visto e secondariamente indicato che lo scopo del soggiorno dei suoi familiari sarebbe chiaro essendo la loro vita ed integrità fisica direttamente, seriamente e concretamente minacciata a causa degli avvenimenti in Siria e necessitando pertanto un visto umanitario. L'ospite ha inoltre sottolineato il benessere della Croce Rossa Svizzera (di seguito: CRS), disposta a coprire i costi derivanti dalla presenza dei suoi familiari in Svizzera. A sostegno dell'opposizione ha allegato le procure conferitegli dagli interessati ed uno scritto del 28 gennaio 2014 della CRS.

### **D.**

**D.a** L'UFM con quattro decisioni incidentali del 24 aprile 2014, indirizzate all'opponente, ha invitato a versare quattro anticipi spese di CHF 150.– entro un termine di 30 giorni dal ricevimento di tali provvedimenti. Gli anticipi sono stati versati entro il termine stabilito. Con tali decisioni, l'UFM ha inoltre invitato il cantone Ticino ad inoltrare un preavviso in merito alle disponibilità logistiche dell'ospite in Svizzera.

**D.b** In data 8 maggio 2014, il servizio regionale degli stranieri del cantone Ticino, ha invitato l'ospite a fornire indicazioni circa le sue disponibilità logistiche. Con quattro scritti del 20 maggio 2014, l'ospite ha indicato, nel

primo scritto, di non svolgere alcuna attività lavorativa e di percepire prestazioni di assistenza e di vivere in un appartamento congiuntamente alla sua famiglia (quattro persone in totale) e d'essere disposto ad ospitare nel suo appartamento B.\_\_\_\_\_ e famiglia (quattro persone in totale). Negli altri scritti ha indicato che F.\_\_\_\_\_ sarebbe stato disposto ad alloggiare C.\_\_\_\_\_, mentre G.\_\_\_\_\_ potrebbe ospitare D.\_\_\_\_\_ e famiglia (cinque persone in totale) ed infine H.\_\_\_\_\_ potrebbe ospitare E.\_\_\_\_\_ e famiglia (cinque persone in totale). In tali scritti l'ospite ha aggiunto che gli interessati avrebbero l'intenzione di fuggire la situazione di guerra in Siria e che sarebbero disposti a ritornarvi non appena la situazione in Siria non rappresenti più un pericolo per la sicurezza e l'incolumità.

**D.c** Con quattro scritti del 6 giugno 2014, il cantone ha trasmesso all'UFM il suo preavviso negativo circa le quattro circostanze sopra esposte a causa della situazione finanziaria insufficiente e le scarse disponibilità logistiche.

**E.**

L'UFM con quattro decisioni del 12 giugno 2014, notificate all'opponente il 17 giugno 2014 (cfr. risultanze processuali), ha respinto l'opposizione del 17 aprile 2014 ed ha confermato il rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen.

**F.**

In data 8 luglio 2014 (cfr. timbro del plico raccomandato; data d'entrata: 9 luglio 2014), l'ospite è insorto con atto unico contro dette decisioni dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: il Tribunale) chiedendo, in via preliminare, la congiunzione delle cause, mentre nel merito ha concluso all'annullamento delle decisioni impugnate ed al rilascio dell'autorizzazione d'entrata a tutti i richiedenti. Ha altresì presentato istanza di concessione dell'assistenza giudiziaria, nel senso della dispensa dal versamento delle spese di giustizia e del relativo anticipo. A sostegno dell'atto ricorsuale, l'insorgente ha prodotto una lettera di garanzia del 28 gennaio 2014 della CRS.

**G.**

Con decisione incidentale del 23 luglio 2014, il Tribunale ha congiunto i quattro procedimenti, ha respinto la domanda d'assistenza giudiziaria ed ha invitato l'insorgente a versare, entro il 4 settembre 2014, un anticipo di CHF 1'200.– a copertura delle presunte spese processuali, indicando che in caso d'inosservanza il ricorso sarebbe stato dichiarato inammissibile. Il 27 agosto 2014 il ricorrente ha tempestivamente pagato il suddetto anticipo.

**H.**

Il Tribunale, con ordinanza del 2 settembre 2014, ha trasmesso all'UFM copie del ricorso e dello scritto del CRS ed ha invitato detto Ufficio a presentare una risposta al ricorso entro il 2 ottobre 2014.

**I.**

In data 29 settembre 2014, l'UFM ha risposto al ricorso ed ha indicato che le argomentazioni addotte non conterrebbero nuovi elementi, di modo che l'apprezzamento della fattispecie non avrebbe motivo di essere modificato. Di conseguenza, ha chiesto di dichiarare il ricorso infondato e di confermare le decisioni impugnate.

**J.**

Con ordinanza del 3 ottobre 2014, il Tribunale ha trasmesso la risposta al ricorso dell'UFM del 29 settembre 2014 all'insorgente e l'ha invitato ad inoltrare una replica entro un termine fissato il 20 ottobre 2014.

**K.**

Il ricorrente, con replica del 17 ottobre 2014, trasmessa all'UFM con possibilità d'esprimersi in duplice, ha presentato le osservazioni in merito alla risposta al ricorso.

**L.**

In data 5 novembre 2014, l'UFM ha nuovamente proposto di respingere il ricorso e di confermare le decisioni impugnate. Tale scritto è stato trasmesso all'insorgente per conoscenza il 6 novembre 2014.

Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti negli scritti verranno ripresi nei considerandi qualora risultino decisivi per l'esito della vertenza.

**Diritto:**

**1.**

Fatta eccezione per le decisioni previste all'art. 32 LTAF, il Tribunale, in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 PA prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. In particolare, le decisioni di rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen rese dall'UFM (cfr. art. 33 lett. d LTAF) possono essere impugnate dinanzi al Tribunale, che statuisce in via definitiva (cfr. art. 83 lett. c cifra 1 LTF).

La procedura dinanzi al Tribunale è retta dalla PA in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

A. \_\_\_\_\_, ospite, che ha precedentemente inoltrato opposizione davanti all'UFM, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e vanta un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 lett. a-c PA). Pertanto è legittimato ad aggravarsi contro di essa.

I requisiti relativi ai termini di ricorso (art. 50 cpv. 1 PA), alla forma e al contenuto dell'atto di ricorso (art. 52 PA) sono soddisfatti.

Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

## **2.**

Con ricorso al Tribunale, possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza, nella misura in cui un'autorità cantonale non abbia giudicato come autorità di ricorso (art. 49 PA). Il Tribunale applica d'ufficio il diritto federale nella procedura ricorsuale e non è vincolato dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA). Rilevante è la situazione di fatto al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

## **3.**

**3.1** La legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata in Svizzera né il rilascio di un visto. La Svizzera, come tutti gli altri Stati non è tenuta ad autorizzare di principio l'entrata di stranieri nel suo territorio. Tale decisione viene presa dalla Svizzera autonomamente in accordo con il diritto internazionale pubblico (cfr. DTAF 2014/1 consid. 4.1.1 con rinvii). Tuttavia la normativa di Schengen, ripresa dalla Svizzera con la conclusione degli accordi d'associazione a Schengen, limita le prerogative degli Stati firmatari in quanto, da un lato, la normativa prevede delle condizioni uniformi per l'entrata nello spazio Schengen e del rilascio dei relativi visti e, dall'altro, obbliga gli Stati firmatari a rifiutare l'entrata e il rilascio di un visto qualora le condizioni previste non siano adempiute. Inoltre, se l'autorità competente per statuire sulla domanda di visto conclude all'adempimento delle condizioni per l'ottenimento del visto e che non esiste alcun motivo di rifiuto, il visto deve essere in principio rilasciato al richiedente. Nell'effettuare questo esame l'autorità dispone di un grande margine di apprezzamento. Di conseguenza, come il Tribunale ha già rilevato a più riprese nella sua giurisprudenza, la normativa di Schengen non

conferisce né un diritto all'entrata nello spazio Schengen né un diritto al rilascio di un visto (cfr. *ibidem*).

Inoltre, malgrado i Tribunali svizzeri e le autorità siano autonomi nell'applicazione e nell'interpretazione dell'acquis di Schengen, in quanto non esiste l'obbligo giuridico di tenere conto dell'interpretazione data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), il Tribunale contribuisce all'applicazione e interpretazione uniforme del diritto Schengen. Di conseguenza, tiene conto della giurisprudenza della CGUE ed evita di scostarsene senza motivi oggettivi (cfr. DTAF 2014/1 consid. 4.1.2 con *rinvii*).

**3.2** Le disposizioni sulla procedura in materia di visto nonché sull'entrata in Svizzera e sulla partenza dalla Svizzera si applicano soltanto in quanto gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen, elencati nell'allegato 1 numero 1 della legge federale sugli stranieri (LStr, RS 142.20), non contemplino disposizioni divergenti (art. 2 cpv. 4 seg. LStr).

Per quanto concerne le condizioni d'entrata in Svizzera per un soggiorno non superiore a 90 giorni, l'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto del 22 ottobre 2008 (OEV, RS 142.204) rinvia all'art. 5 del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen [GU L 105 del 13.4.2006], modificato da ultimo dal regolamento [UE] n. 610/2013 [GU L 182 del 29.6.2013]). Le condizioni d'entrata previste per cittadini di Stati terzi dall'art. 5 Codice frontiere corrispondono essenzialmente a quelle dell'art. 5 cpv. 1 seg. LStr (cfr. DTAF 2009/27 consid. 5).

Giusta l'art. 5 par. 1 Codice frontiere Schengen, il richiedente deve essere in possesso di uno o più documenti di viaggio validi che consentano di attraversare la frontiera e se richiesto, di un visto valido (lett. a e b), nonché giustificare lo scopo e le condizioni di soggiorno e disporre di mezzi di sussistenza sufficienti (lett. c ed art. 14 par. 1 lett. a-c del regolamento [CE] n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti [Codice dei visti, GU L 243/1 del 15.9.2009]). Inoltre, non deve essere segnalato nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) ai fini della non ammissione e non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri (lett. d ed e). Infine, sarà valutata in modo particolare la volontà del richiedente di la-

sciare gli Stati membri di Schengen, prima della scadenza del visto richiesto (art. 21 par. 1 Codice dei visti, art. 5 cpv. 2 LStr). Segnatamente, un visto Schengen può essere rilasciato soltanto se non sussistono legittimi dubbi quanto all'intenzione del richiedente di lasciare lo spazio Schengen entro la scadenza del visto richiesto (cfr. DTAF 2014/1 consid. 4.4).

Ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 OEV, la cittadinanza delle persone soggette all'obbligo del visto per entrate in vista di un soggiorno di durata non superiore a 90 giorni è indicata nell'allegato I del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto di attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 81 del 21.3.2001, modificato da ultimo dal regolamento [UE] n. 509/2014 [GU L 149 del 20.5.2014]).

Se le condizioni di rilascio di un visto Schengen non sono adempiute, uno Stato membro può autorizzare un cittadino di un Paese terzo ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali (art. 5 par. 4 lett. c Codice frontiere Schengen, art. 2 cpv. 4 ed art. 12 cpv. 4 OEV come pure art. 25 par. 1 lett. a Codice dei visti).

#### **4.**

L'UFM può dunque in determinati casi accordare un visto di validità territoriale limitata (di seguito: VTL; art. 11a lett. c OEV), derogando alle condizioni generali previste dalla normativa di Schengen concernenti il rilascio dei visti esposte qui sopra.

**4.1** Con modifica del 28 settembre 2012, l'Assemblea federale ha introdotto alcune modifiche urgenti della legge sull'asilo (cfr. RU 2012 5359) entrate in vigore il 29 settembre 2012. Fra le modifiche figura la soppressione della possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero. L'abrogazione di tale disposizione ha reso necessaria la possibilità di accordare la protezione della Svizzera alle persone direttamente e gravemente minacciate che si trovano all'estero. In virtù dell'art. 2 cpv. 4 OEV, nel tenore in vigore dal 1° ottobre 2012, e conformemente alla normativa di Schengen, l'UFM può, in determinati casi, accordare un visto d'entrata in Svizzera per motivi umanitari. La persona che entra in Svizzera in virtù di un visto umanitario deve depositare una domanda d'asilo in Svizzera. Se non deposita tale domanda dovrà lasciare la Svizzera dopo un soggiorno di tre mesi.

Un visto umanitario può essere rilasciato se in un caso concreto si può ritenere che la vita o l'integrità fisica di una persona è direttamente, seriamente e concretamente minacciata nel Paese d'origine o di provenienza. La persona interessata deve trovarsi in una situazione di particolare emergenza che renda indispensabile l'intervento delle autorità; da qui la necessità di concederle un visto d'entrata in Svizzera. Ciò può essere il caso per esempio in situazioni di conflitto armato particolarmente grave o per sfuggire a una minaccia personale reale e imminente. La domanda di visto va esaminata con cura tenendo conto della minaccia attuale, della situazione personale e della situazione prevalente nello Stato d'origine o di provenienza. È imperativo esaminare attentamente le specificità della domanda di visto. Se l'interessato si trova già in uno Stato terzo, di norma si può considerare che non è più minacciato. Le condizioni d'entrata nel quadro della procedura di rilascio del visto sono pertanto più restrittive di quelle vigenti nel quadro delle domande d'asilo presentate all'estero (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo [FF 2010 3889, pagg. 3923 seg.]; Istruzione dell'UFM del 25 febbraio 2014 relativa alle domande di visto per motivi umanitari [di seguito: Istruzione visto umanitario], < <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20120928-weis-visum-humanitaer-i.pdf> >, che sostituisce l'Istruzione del 28 settembre 2012).

## 4.2

**4.2.1** Il 27 luglio 2012, in reazione all'aggravarsi della situazione in Siria, l'UFM ha erogato un'istruzione destinata alla rappresentanza svizzera a Beirut affinché si velocizzasse il rilascio del visto a determinati gruppi di persone. Anche le rappresentanze svizzere ad Amman, Istanbul ed Ankara erano a conoscenza dell'istruzione. Tenuto conto dell'aggravarsi della situazione in Siria e poiché un numero esiguo di persone aveva fruito delle agevolazioni, l'UFM il 4 settembre 2013 ha rilasciato delle nuove istruzioni (Istruzioni del 4 settembre 2013 inerenti il rilascio agevolato di visti per visita a familiari siriani [di seguito: Istruzioni Siria, < <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20130904-weis-SYR-i.pdf> >]) per permettere ad una più ampia cerchia di persone di usufruire di tali agevolazioni.

Le Istruzioni Siria, concernenti il rilascio agevolato di visti per visita a familiari siriani, hanno lo scopo di agevolare la procedura per rilascio di un visto per un determinato gruppo di persone. Né la normativa di Schengen né il diritto nazionale ostano a tale estensione, giacché l'art. 5 Codice frontiere Schengen e l'art. 2 cpv. 4 OEV autorizzano gli Stati Schengen a consentire

deroghe alle condizioni d'entrata nel rispettivo territorio per motivi umanitari. La nozione giuridica di "motivi umanitari" è intesa in senso molto lato e, data la situazione prevalente in Siria, rende ammissibile dal punto di vista legale la concessione di agevolazioni speciali a membri della famiglia.

I beneficiari di tali agevolazioni sono i parenti stretti, i parenti in linea ascendente e discendente e loro parenti stretti, nonché i fratelli e sorelle e loro parenti stretti, di cittadini siriani in Svizzera titolari di un permesso B o C oppure naturalizzati (cifra I lett. a Istruzioni Siria). Al momento della domanda di rilascio del visto, i beneficiari delle agevolazioni devono risiedere in Siria oppure in uno Stato limitrofo alla Siria o in Egitto ed essersi recati nello Stato limitrofo o in Egitto soltanto dopo l'inizio della crisi siriana nel marzo 2011 e non devono essere titolari di un regolamento del soggiorno nello Stato estero in cui risiedono (cifra I lett. b Istruzioni Siria).

A differenza delle condizioni d'entrata ordinarie, considerata la situazione in Siria, non viene esaminata in maniera approfondita né la garanzia della partenza al termine del soggiorno autorizzato né, contrariamente a quanto previsto dall'Istruzione del 28 settembre 2012, l'esistenza di una minaccia personale diretta (cifra II lett. a Istruzioni Siria). I presupposti finanziari non sono neppure esaminati (cifra II lett. c Istruzioni Siria).

Se la competente rappresentanza all'estero considera soddisfatte le condizioni per il rilascio del visto, trasmette tale domanda all'UFM in vista del rilascio di un VTL. Se la competente rappresentanza all'estero considera che non sono soddisfatte le condizioni per il rilascio del visto, respinge la richiesta servendosi dell'apposito formulario Schengen. In caso di dubbio può consultare l'UFM (cifra III Istruzioni Siria).

**4.2.2** In data 4 novembre 2013 l'UFM ha rilasciato dei Commenti alle Istruzioni Siria (di seguito: Commenti, < <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20131104-erlaeut-weis-SYR-i.pdf> >). I Commenti, oltre a definire un ordine di priorità per il trattamento delle domande, pongono come condizione imprescindibile per il loro trattamento una lettera d'invito dei parenti in Svizzera contenente la garanzia di accogliere i familiari al proprio domicilio per l'intera durata del soggiorno (cifra I/II lett. a Commenti). Tali Commenti sono stati erogati all'attenzione delle rappresentanze svizzere all'estero senza alcun comunicato stampa da parte dell'UFM.

**4.2.3** Con Istruzione del 29 novembre 2013 (di seguito: Istruzione revoca, < <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20131129-weis-SYR-i.pdf> >), l'UFM ha revocato con effetto immediato le Istruzioni Siria. L'UFM ha infatti comunicato che in virtù delle Istruzioni Siria sono entrati 719 cittadini siriani e che complessivamente sono stati rilasciati 1600 visti e le rappresentanze segnalano altre 5000 persone circa che hanno fissato un appuntamento per presentare una domanda di visto. Di conseguenza tale Ufficio ha ritenuto che le Istruzioni Siria abbiano dimostrato la loro efficacia ed il loro scopo è da considerarsi raggiunto: la maggior parte delle persone cui erano destinati gli agevolamenti e che erano particolarmente colpite dal conflitto armato ha presentato una domanda d'asilo. Giusta l'Istruzione revoca, le domande di visto presentate dopo il 29 novembre 2013 sono trattate in procedura ordinaria conformemente alle disposizioni sull'entrata dell'OEV. In tale senso, i colloqui preliminari (fissazione di un appuntamento) con la rappresentanza svizzera sono equiparati al deposito di una domanda di visto. Le persone provenienti dalla Siria la cui vita o integrità fisica è seriamente e concretamente minacciata possono essere autorizzate ad entrare in Svizzera come sinora in virtù di un visto umanitario (art. 2 cpv. 4 OEV), previa approvazione dell'UFM (cifra 1 Istruzione revoca). Le domande di visto di persone annunciate prima del 29 novembre 2013 per fissare un pertinente appuntamento oppure presentate prima di tale data, vanno trattate conformemente alle Istruzioni Siria ed ai Commenti (cifra 2 Istruzione revoca).

## 5.

**5.1** Nelle querele decisioni, l'UFM ha considerato che i crismi legali volti al rilascio di un visto Schengen tipo C come pure di un VTL non sarebbero dati nella fattispecie.

In primo luogo, i richiedenti non avrebbero presentato garanzie che avrebbero lasciato la Svizzera alla scadenza del visto: le condizioni per il rilascio di un visto Schengen tipo C non sarebbero pertanto adempite. In secondo luogo, l'ospite in Svizzera sarebbe titolare di un permesso F (ammissione provvisoria) e pertanto gli interessati non potrebbero prevalersi delle Istruzioni Siria, giacché, giusta tali Istruzioni, il parente in Svizzera dovrebbe essere titolare del permesso B o C oppure naturalizzato. Pertanto le condizioni per il rilascio di un VTL conformemente alle Istruzioni Siria non sarebbero date. Infine, circa le condizioni relative al rilascio di un VTL per motivi umanitari, l'UFM ha rilevato che gli elementi all'incarto non permetterebbero di considerare che la vita o l'integrità fisica degli interessati sarebbe direttamente, seriamente e concretamente minacciata nel Paese di

origine o in quello di residenza. I richiedenti non si troverebbero in una situazione di rigore particolare che renderebbe indispensabile l'intervento delle autorità, di conseguenza, la necessità di concedere un visto d'ingresso in Svizzera ai sensi dell'Istruzione del 28 settembre 2012 relativa alle domande di visto per motivi umanitari non sarebbe stata dimostrata a sufficienza.

Nell'insieme quindi, i richiedenti non soddisferebbero le condizioni legali atte al rilascio di un visto e pertanto l'UFM ha confermato il rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen.

**5.2** Con ricorso, richiamati e precisati i fatti esposti in corso di procedura, l'insorgente ha contestato le summenzionate decisioni.

In primo luogo, il ricorrente ha riconosciuto di essere titolare di un permesso F e sarebbe quindi cosciente di non adempiere le condizioni poste dalle Istruzioni Siria le quali prevedono che l'ospite in Svizzera deve essere titolare del permesso B o C oppure essere naturalizzato. Ciononostante essendo statagli riconosciuta la qualità di rifugiato dovrebbe beneficiare dei diritti garantitegli dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati del 28 luglio 1951 (Conv., RS 0.142.30) e segnatamente godere degli stessi diritti dei rifugiati titolari del permesso B ed essere trattato analogamente in materia di titoli di viaggio e nel rispetto del principio nel non-refoulement. Inoltre la condizione dei rifugiati ammessi provvisoriamente si scosterebbe diametralmente dalla condizione dei beneficiari della pura ammissione provvisoria: i rifugiati ammessi provvisoriamente sarebbero molto spesso equiparati e godrebbero degli stessi diritti di rifugiati a beneficio dell'asilo. Altresi l'insorgente ha indicato d'aver avuto notizia che familiari siriani avrebbero potuto godere dell'applicazione delle Istruzioni Siria, nonostante l'ospite fosse stato a beneficio del permesso F. Pertanto l'UFM avrebbe dovuto autorizzare l'entrata dei suoi familiari, tenendo in conto inoltre dell'aiuto finanziario da parte della CRS.

In secondo luogo, circa il rilascio di un VTL per motivi umanitari, l'insorgente ha indicato che a causa della drammatica situazione in Siria i richiedenti sarebbero esposti seriamente e concretamente a pericolo. I suoi familiari si troverebbero in Turchia e non disporrebbero di alcun permesso di soggiorno e vivrebbero in condizione di clandestinità. La presunzione secondo la quale, qualora un richiedente si trovi in un Paese terzo v'è da escludere un'esposizione ad un pericolo grave e concreto, equivarrebbe ad escludere la possibilità d'ottenere un VTL per motivi umanitari a tutti coloro originari di un Paese nel quale le rappresentanze svizzere non sono attive a causa

della guerra come sarebbe d'altronde il caso specifico della Siria. Tale presunzione implicherebbe un'ingiusta disparità di trattamento per i cittadini di Paesi confrontati a gravi crisi. I suoi familiari si troverebbero tuttavia in una situazione di grave pericolo.

Per questi motivi l'UFM avrebbe dovuto autorizzare l'entrata in Svizzera dei richiedenti.

**5.3** Nella sua risposta, l'UFM ha osservato che gli interessati non rientrerebbero nella cerchia di beneficiari delle Istruzioni Siria e non adempirebbero i criteri né per il rilascio di un visto Schengen tipo C né per il rilascio di un VTL per motivi umanitari. Di conseguenza, ha chiesto di dichiarare il ricorso infondato e di confermare le decisioni impugnate.

**5.4** Con replica, il ricorrente ha indicato che contrariamente da quanto asserito dall'UFM, i suoi familiari rientrerebbero nella cerchia di beneficiari delle Istruzioni Siria, nonostante lo stesso non disponga di un permesso B o C e non sia naturalizzato. Inoltre, l'integrità fisica dei suoi familiari sarebbe direttamente, seriamente e concretamente minacciata: a titolo d'esempio suo fratello C.\_\_\_\_\_ sarebbe stato obbligato a combattere contro lo Stato islamico (IS). Tale fatto lo esporrebbe al rischio di minaccia diretta, seria e concreta per la sua vita e la sua integrità fisica. Ha reiterato inoltre di essere a conoscenza dell'esistenza di situazioni identiche alla presente per le quali l'UFM avrebbe concesso l'autorizzazione d'entrata di familiari ed ha aggiunto che avrebbe trasmesso la documentazione atta a provare una violazione del principio della parità di trattamento nelle decisioni rese dall'UFM.

**5.5** Nelle osservazioni in duplice, l'UFM non ha aggiunto nulla di sostanziale limitandosi a pregare di voler respingere il ricorso in tutte le sue conclusioni e di confermare le decisioni impugnate.

## **6.**

Preliminarmente, il Tribunale constata che la Siria rientra tra gli Stati i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto per entrate in vista di un soggiorno di durata non superiore a 90 giorni conformemente all'art. 4 cpv. 1 OEV ed al relativo regolamento.

Come rettamente ritenuto dall'autorità inferiore nelle decisioni impugnate, e come d'altronde non contestato nel ricorso, un visto Schengen tipo C non può essere rilasciato nella presente fattispecie, in quanto le condizioni per il rilascio non sono adempiute. In particolare, tenuto conto della situazione

di guerra civile e violenza generalizzata in Siria, i richiedenti non hanno fornito garanzie che lasceranno la Svizzera a scadenza del visto. Pertanto, essendoci legittimi dubbi quanto all'intenzione dei richiedenti di lasciare lo spazio Schengen entro la scadenza del visto richiesto, un visto Schengen tipo C non può essere rilasciato (cfr. DTAF 2014/1 consid. 4.4).

Non essendo adempite le condizioni per il rilascio di un visto Schengen tipo C, di seguito verrà analizzato se le condizioni per il rilascio di un VTL sono in casu date.

Preliminarmente, va rilevato che il Tribunale non è vincolato dalle istruzioni emesse dall'UFM. Tuttavia, senza un valido motivo non dovrebbe scostarsene in quanto queste istruzioni garantiscono soprattutto la parità di trattamento e permettono un'interpretazione adeguata al caso di specie delle norme giuridiche applicabili (cfr. DTF 137 V 1 consid. 5.2.3, 132 V 200 consid. 5.1.2; DTAF 2011/1 consid. 6.4; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *Droit administratif*, Vol. I, 3<sup>a</sup> ed. 2012, pagg. 427-430).

**6.1** Circa il rilascio di un VTL giusta le Istruzioni Siria, il Tribunale ritiene che le relative condizioni per il rilascio di un visto agevolato a familiari siriani non sono nella fattispecie adempite.

Per quanto l'applicabilità temporale delle Istruzioni Siria sia nella fattispecie pacifica – avendo i richiedenti contattato la rappresentanza svizzera in Turchia il 28 novembre 2013 (cfr. atti 1 degli incarti di prima istanza) ed ottenuto un appuntamento il 22 gennaio 2014 – gli stessi non ne possono beneficiare non essendo l'ospite, e qui ricorrente, titolare del permesso B o C oppure naturalizzato.

In primo luogo, su tale aspetto, l'insorgente ha allegato che quale rifugiato, seppur ammesso provvisoriamente, avrebbe il diritto di essere trattato alla stessa stregua di un rifugiato titolare di un permesso B. In altre parole, il ricorrente lamenta una disparità iniqua tra rifugiati titolari di un permesso B o C e rifugiati titolari unicamente di un'ammissione provvisoria (permesso F). Avantutto è d'uopo rammentare che le Istruzioni Siria sono delle ordinanze amministrative le quali, per definizione, sono istruzioni di servizio interne emanate all'indirizzo di un'unità amministrativa incaricata dell'applicazione della legge nel caso concreto e sono tese ad esplicitare l'interpretazione di una determinata disposizione di legge al fine di favorirne un'applicazione uniforme e garantire la parità di trattamento: simili atti non hanno forza di legge e non fondano quindi, di regola, direttamente diritti ed obblighi degli amministrati (cfr. DTF 136 V 295 consid. 5.7). Le Istruzioni Siria si

intendono, per la loro formulazione esplicita, come concretizzazione della nozione giuridica di "motivi umanitari" ai sensi dell'art. 2 cpv. 4 OEV. In tale contesto, il ricorrente ha tuttavia fatto valere una violazione della parità di trattamento appellandosi implicitamente all'uguaglianza giuridica garantita all'art. 8 Cost. Tale principio è disatteso se a fronte di situazioni uguali vi sono distinzioni giuridiche su aspetti rilevanti non giustificate da motivi ragionevoli, oppure se si sottopone a regime identico situazioni che presentano delle differenze tali da rendere necessario un trattamento diverso (cfr. DTF 136 I 1 consid. 4.1 con giurisprudenza ivi citata). V'è qui da indicare che effettivamente, le Istruzioni Siria come pure i relativi Commenti non prevedono in maniera esplicita nessun motivo per la sopraccitata distinzione. Tuttavia tenendo conto dello scopo delle Istruzioni Siria, v'è da ritenere che l'esigenza per l'ospite d'essere titolare di un permesso B o C rispettivamente essere naturalizzato implica una certa stabilità del suo diritto di soggiorno. È d'uopo qui sottolineare che il soggiorno di un rifugiato ammesso provvisoriamente dovrebbe essere di regola più stabile di quello di persone titolari di un permesso B. Di conseguenza vi sono comprensibili motivi per sostenere la tesi secondo la quale le Istruzioni Siria implicherebbero delle distinzioni non giustificate da motivi ragionevoli. D'altro canto vi sono altri motivi atti a giustificare il diverso trattamento: i rifugiati ammessi provvisoriamente sono, in linea generale, tenuti a lasciare il territorio svizzero a causa della decisione di allontanamento pendente contro di loro. Il loro diritto di presenza in Svizzera scaturisce unicamente dalla mancata esecuzione dell'allontanamento conformemente agli impegni internazionali, mentre per i titolari del permesso B o C v'è un'autorizzazione di soggiornare su suolo elvetico. In ottemperanza del principio secondo il quale entro i limiti dell'arbitrario il legislatore (rispettivamente l'autorità che emana le istruzioni) dispone di un ampio potere discrezionale (cfr. DTF 127 V 448 consid. 3b), nel quale il Tribunale interferisce con riserbo, la distinta situazione giuridica sopraesposta è da ritenere compatibile con il principio di uguaglianza (cfr. nel senso, sentenza del TAF D-2778/2014 del 15 gennaio 2015 consid. 3.5.2).

In secondo luogo, il ricorrente ha indicato che sarebbe a conoscenza di casi nei quali l'UFM avrebbe rilasciato il VTL conformemente alle Istruzioni Siria nonostante l'ospite in Svizzera, come nella presente fattispecie, fosse rifugiato ammesso provvisoriamente. Di conseguenza egli fa valere il diritto alla parità di trattamento e segnatamente il diritto all'uguaglianza di trattamento nell'illegalità giacché si potrebbe anche nella presente fattispecie applicare la prassi dell'UFM non conforme alle Istruzioni Siria. Orbene, in casu è d'uopo constatare che tale principio può essere qui applicato analogamente nonostante si tratti piuttosto di una prassi che derogherebbe a

delle direttive e non alla legge. Tuttavia tale allegazione si dimostra infondata. Il principio derivante dall'uguaglianza giuridica, ossia il diritto alla parità di trattamento nell'illegalità, presuppone l'esistenza di una prassi illegale costante dell'autorità competente dalla quale la stessa non intende scostarsi: la presenza d'uno o di alcuni casi isolati non crea una prassi illegale costante (cfr. DTF 139 II 49 consid. 7.1). Analogamente quindi, v'è da negare una prassi dell'UFM non conforme alle Istruzioni Siria giacché tali Istruzioni sono state revocate e sono pertanto inapplicabili in futuro. Altresì, il Tribunale è a conoscenza di altri casi nei quali il rilascio di un VTL è stato negato per il motivo, come nella presente fattispecie, che l'ospite in Svizzera era solamente titolare di un permesso F quale rifugiato ammesso provvisoriamente (cfr. D-2778/2014). Di conseguenza non v'è una prassi costante dell'UFM non conforme alle Istruzioni Siria.

Visto tutto quanto sopra, l'UFM ha correttamente negato il rilascio agevolato del visto per visita a familiari siriani ai richiedenti.

**6.2** Circa il rilascio di un VTL per motivi umanitari giusta l'art. 2 cpv. 4 OEV e la relativa Istruzione visto umanitario, il Tribunale ritiene che pure su questo punto le relative condizioni per il rilascio di un visto umanitario non sono nella fattispecie adempiute.

Come rettamente rilevato dall'autorità inferiore nei provvedimenti querelati, i richiedenti non si trovano in una situazione di particolare emergenza in cui la loro vita o la loro integrità fisica è direttamente, seriamente e concretamente minacciata da rendere indispensabile l'intervento delle autorità svizzere.

Avantutto è d'uopo constatare che la presunzione secondo la quale qualora il richiedente si trovi già in uno Stato terzo, di norma si può considerare che non sia più minacciato, non implica di per sé la rinuncia dell'analisi della sussistenza in uno Stato terzo di una situazione di particolare emergenza per il richiedente. Pertanto, essendo fuggiti dalla Siria e trovandosi attualmente in Turchia, il Tribunale concentra ivi la sua analisi di un'eventuale minaccia per i richiedenti.

Circa la presenza dei richiedenti in Turchia, l'insorgente non ha conseguito a comprovare una situazione di pericolo concreto: egli ha unicamente indicato in maniera generale la disagiata situazione dei richiedenti in Turchia, indicando che ivi gli stessi non disporrebbero di alcun permesso di soggiorno e vivrebbero in condizione di clandestinità. La situazione dei rifugiati siriani in Turchia a causa della guerra civile in corso in Siria è conosciuta

dal Tribunale. Attualmente più di 1,5 milioni di rifugiati siriani si trovano in Turchia. Nonostante il governo turco abbia aperto diversi campi d'accoglienza al confine con la Siria, la maggior parte dei rifugiati siriani vive in condizione precaria nelle grandi città turche ed è causa di crescenti tensioni con la popolazione locale. Al di fuori di tali campi, l'approvvigionamento di beni di prima necessità è nettamente più complicato (cfr. D-2778/2014 consid. 3.6.3 con rinvio). Sebbene il Tribunale riconosca tale situazione precaria, non vi sono tuttavia elementi tali da ritenere che la vita o l'integrità fisica dei richiedenti sia direttamente, seriamente e concretamente minacciata: la summenzionata situazione precaria, da sola, non è nella fattispecie decisiva. Dagli atti non v'è nessun indizio che permetta allo scrivente Tribunale di ritenere che la vita o l'integrità fisica dei richiedenti sia direttamente, seriamente e concretamente minacciata o che si trovino in una situazione di particolare emergenza. Pertanto, come rettamente ritenuto dall'UFM, e in mancanza di elementi atti a ritenere il contrario, il Tribunale è tenuto a confermare il rifiuto del rilascio di un VTL per motivi umanitari. Si aggiunga che la situazione di C. \_\_\_\_\_, il quale sarebbe stato obbligato a combattere contro l'IS, non si scosta dalla situazione degli altri familiari richiedenti, in quanto il Tribunale, in assenza di fondati elementi, non intravede come questa circostanza lo ponga in Turchia al rischio di minaccia diretta, seria e concreta della sua vita o integrità fisica.

**6.3** Visto tutto quanto sopra, il Tribunale ritiene che l'UFM ha correttamente negato ai richiedenti il rilascio di un VTL conformemente alle Istruzioni Siria come pure di un VTL per motivi umanitari.

## **7.**

Ne discende che l'UFM con le decisioni impugnate 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 le decisioni non sono inadeguate (art. 49 PA), per il che il ricorso va respinto.

## **8.**

Visto l'esito della procedura, le spese processuali di CHF 1'200.–, che seguono la soccombenza, sono poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo spese, di CHF 1'200.–, versato dal ricorrente il 27 agosto 2014 (art. 63 cpv. 1 e 5 PA nonché art. 3 lett. b del regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale del 21 febbraio 2008 [TS-TAF, RS 173.320.2]).

(dispositivo alla pagina seguente)

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**

**1.**

Il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali di CHF 1'200.– sono poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo versato il 27 agosto 2014.

**3.**

Questa sentenza è comunicata al ricorrente, alla SEM, alla rappresentanza svizzera a Istanbul ed all'autorità cantonale.

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Daniele Cattaneo

Zoe Cometti

Data di spedizione: