



Corte VI
F-3420/2022

Sentenza dell'11 gennaio 2024

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Claudia Cotting-Schalch,
Gregor Chatton,
cancelliera Caroline Rausch.

Parti

A. _____
patrocinato da SOS Ticino,
ricorrente,

contro

Segreteria di Stato della migrazione SEM,
Quellenweg 6, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Rifiuto dell'approvazione del rilascio di un permesso di
dimora in applicazione dell'art. 14 cpv. 2 LAsi.

Fatti:**A.**

Il 22 ottobre 2013, A._____ (il ricorrente), cittadino iracheno, nato nel 1985, celibe e senza figli, è entrato in Svizzera ed ha presentato una domanda d'asilo.

B.

Il 4 aprile 2014, la domanda d'asilo del ricorrente è stata respinta dalla SEM. Con decisione del 10 luglio 2015, il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha accolto il ricorso limitatamente all'esecuzione dell'allentamento. In data 7 marzo 2016, la SEM ha pronunciato nuovamente l'allontanamento del ricorrente verso l'Iraq. Il TAF con sentenza D-2135/2016 del 9 novembre 2017 ha confermato questa decisione.

C.

L'ufficio migrazione del Cantone B._____ ha comunicato al ricorrente di dovere lasciare la Svizzera entro il 12 dicembre 2017.

D.

L'11 gennaio 2018, il ricorrente ha presentato una domanda di riesame della decisione di rifiuto dell'asilo e di allontanamento dalla Svizzera. Il 22 maggio 2018, la SEM ha respinto la domanda.

E.

Nel periodo da fine dicembre 2017 o gennaio 2018 ad almeno giugno 2018 il ricorrente si è reso irreperibile, abbandonando la Svizzera. È rilevato dopo che il ricorrente si era recato in C._____, dove aveva depositato una domanda d'asilo, aveva fatto oggetto di una procedura in base agli accordi di Dublino ed aveva fatto rientro in Svizzera.

F.

Con sentenza D-1262/2018 del 10 aprile 2019, il TAF ha respinto il ricorso interposto contro la domanda di riesame del ricorrente.

G.

Il 27 gennaio 2020, il ricorrente ha inoltrato una nuova domanda d'asilo, la quale è stata respinta dalla SEM. La decisione è stata confermata dal TAF con decisione D-4850/2020 del 25 novembre 2020.

H.

Il 10 dicembre 2021, la Sezione della popolazione cantonale ha sottoposto

al benessere della SEM una proposta di rilascio di un permesso di dimora a favore del ricorrente.

I.

Il 25 gennaio 2022, la SEM ha informato il ricorrente di avere l'intenzione di rifiutare di approvare la proposta della Sezione della popolazione cantonale, concedendogli di esprimersi sulla questione. L'11 febbraio 2022, il ricorrente ha dato seguito all'invito della SEM.

J.

Il 6 luglio 2022, la SEM ha rifiutato l'approvazione al rilascio di un permesso di dimora a favore del ricorrente.

K.

L'8 agosto 2022, il ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale, chiedendo, previa concessione dell'assistenza giudiziaria, che gli sia rilasciato un permesso di dimora.

L.

Il 16 gennaio 2023, dopo avere respinto la domanda del ricorrente di dispensa dal versamento di un anticipo equivalente alle presunte spese processuali, questo Tribunale l'ha invitato a saldare il detto anticipo pari a fr. 800.—, ciò che è avvenuto puntualmente in due rate.

M.

Il 11 luglio 2023, la SEM ha risposto al ricorso, chiedendo di respingerlo e di confermare la decisione impugnata.

N.

Il 17 agosto 2023, questo Tribunale ha trasmesso al ricorrente per conoscenza una copia della risposta al ricorso delle SEM, concludendo nel contempo, rimanendo riservate altre misure d'istruzione, lo scambio degli scritti.

O.

Il 25 settembre 2023, il ricorrente ha inoltrato uno scritto.

Diritto:

1.

1.1 Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo 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), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF. La procedura di ricorso è retta dalla PA, a meno che la legge sull'asilo [LAsi, RS 142.31]); in quanto legge speciale, non preveda altrimenti (art. 6 LAsi).

La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il suo rifiuto di approvare il rilascio di un permesso di dimora al ricorrente, del 6 luglio 2022, rifiuto che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso. Dato che la procedura verte su una decisione in materia di diritto degli stranieri concernente un permesso di dimora, la cui concessione non è garantita né dal diritto federale, né dal diritto internazionale, rispettivamente in materia d'asilo, la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (cfr. art. 83 lett. c cifra 2 rispettivamente art. 83 lett. d cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]).

1.2 Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA).

In concreto, il ricorrente, destinatario della decisione impugnata, ha presentato il suo ricorso tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando inoltre l'anticipo di fr. 800.—, relativo alle presunte spese processuali, nel termine impartito. Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

2.

2.1 Con il deposito del ricorso la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale dispone di un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento,

all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (art. 49 e 54 PA; DTAF 2020 VII/4 consid. 4.2 e 4.3).

2.2 Questo Tribunale è, in linea di massima, vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), a meno che, nell'ambito dell'oggetto del litigio, siano soddisfatte le condizioni per concedere di più ("*reformatio in melius*"), di meno ("*reformatio in peius*") o un'altra cosa ("*aliud*") rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità; cfr. MADELEINE CAMPRUBI, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2^a ed., 2019, n. 8 *ad* art. 62 PA). Questo Tribunale non è invece vincolato, in nessun caso, dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA: principio dell'applicazione d'ufficio del diritto).

3.

Il presente litigo verte sul rifiuto della SEM di approvare la proposta dell'Ufficio della migrazione del Cantone B._____ (UMCT) di accordare al ricorrente un permesso di dimora in base all'art. 14 cpv. 2 LAsi.

4.

Sono applicabili alla fattispecie, la LAsi, la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RU 2019 1413), rinominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione dal 1° gennaio 2019 (LStrI, RS 142.20), designazione ripresa di seguito, l'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 (OASA, RS 142.201), nella quale sono formulate disposizioni d'esecuzione della LStrI e della LAsi, nonché l'ordinanza del 13 agosto 2015 del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) concernente i permessi sottoposti alla procedura di approvazione e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri (ODFGP, RS 142.201.1).

5.

5.1 La LStrI disciplina, in particolare, il soggiorno degli stranieri in Svizzera (art. 1 LStrI). Gli art. 18 a 29 LStrI fissano le condizioni d'ammissione in Svizzera dello straniero per soggiorni con attività lucrativa e soggiorni senza attività lucrativa, per i quali, agli art. 32 a 35, sono previsti i relativi permessi, ossia il permesso di soggiorno di breve durata (art. 32: un anno al massimo), il permesso di dimora (art. 33: oltre un anno), il permesso di domicilio (art. 34: durata illimitata) e il permesso per frontalieri (art. 35). Dal canto suo, l'art. 30 cpv. 1 LStrI enumera le "*deroghe*" alle condizioni

d'ammissione, segnatamente al fine di tenere conto dei *“casi personali particolarmente gravi”* (art. 30 cpv. 1 lett. b LStrl).

I permessi sono rilasciati dal Cantone, mentre la SEM è competente per l'approvazione del rilascio e del rinnovo dei permessi di soggiorno di breve durata e di dimora, nonché del rilascio dei permessi di domicilio (art. 40 cpv. 1 LStrl e art. 85 cpv. 1 OASA). Spetta pure alla SEM approvare il rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi (art. 85 cpv. 2 OASA e art. 5 lett. d ODFGP).

5.2

5.2.1 L'art. 14 cpv. 1 LAsi enuncia il principio di esclusività della procedura d'asilo, il quale implica che il richiedente d'asilo, dalla presentazione della domanda d'asilo fino alla sua partenza dalla Svizzera, non può avviare una procedura per il rilascio di un permesso di dimora secondo la legislazione sugli stranieri, a meno che non abbia diritto al permesso medesimo.

5.2.2 In applicazione dell'art. 14 cpv. 2 LAsi, in vigore dal 1° gennaio 2007, il Cantone può, con il benestare (l'approvazione) della SEM, rilasciare un permesso di dimora alle persone attribuitegli secondo la LAsi, se:

- l'interessato si trova in Svizzera da almeno cinque anni dalla presentazione della domanda di asilo (lett. a);
- il luogo di soggiorno dell'interessato era sempre noto alle autorità (lett. b);
- si è in presenza di un grave caso di rigore personale in considerazione del grado di integrazione (*“wegen der fortgeschrittenen Integration”*, *“en raison de l'intégration poussée”*) dell'interessato (lett. c);
- non sussistono motivi di revoca (non rilascio) secondo l'art. 62 cpv. 1 LStrl, come per esempio una condanna ad una pena detentiva di lunga durata o la dipendenza dall'aiuto sociale (lett. d).

Si osservi che l'art. 14 cpv. 2 LAsi ha sostituito i cpv. 3 a 5 del vecchio art. 44 LAsi (RU 2006 4745), che prevedevano la possibilità di accordare l'ammissione provvisoria ai richiedenti l'asilo che si trovavano in una situazione di rigore personale grave. In questo rispetto, l'art. 14 cpv. 2 LAsi migliora lo statuto giuridico dei richiedenti la cui domanda d'asilo è stata respinta, nella misura in cui possono ora ottenere un permesso di dimora (art. 33 LStrl; cfr. DTAf 2009/40 consid. 3.1). Nondimeno, come si può desumere dalla formulazione potestativa dell'art. 14 cpv. 2 LAsi (*“il Cantone può”*: *“Kann-Vorschrift”*), l'interessato non ha alcun diritto all'ottenimento del permesso di dimora (cfr. DTF 137 I 128 consid. 2).

Ciò posto, siccome l'art. 14 cpv. 2 LAsi costituisce un'eccezione al principio di esclusività della procedura d'asilo e che, inoltre, deroga alle condizioni per il rilascio di un permesso di dimora secondo la LStrl, l'esistenza di un grave caso di rigore personale deve essere riconosciuta in modo restrittivo (cfr. DTAF 2009/40 consid. 6.1).

Su questa scia, si aggiunga che l'art. 14 cpv. 2 LAsi non ha per scopo di proteggere uno straniero dalle conseguenze di una guerra o dall'esercizio abusivo della potestà pubblica nel suo paese d'origine. Questa finalità è, invece, inerente alla procedura d'asilo, che può sfociare nella concessione dell'asilo (art. 49 LAsi) oppure nell'ammissione provvisoria, la quale viene disposta se l'esecuzione dell'allontanamento dell'interessato non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile (art. 83 cpv. 1 LStrl). Anche se i motivi che giustificano l'applicazione dell'art. 14 cpv. 2 LAsi sono prettamente umanitari, la valutazione dell'esistenza di un grave caso di rigore personale non fa astrazione dalle difficoltà personali, familiari ed economiche che l'interessato incontrerebbe in caso di ritorno nel suo paese d'origine (cfr. DTF 123 II 125 consid. 3 e, tra le tante, la sentenza TAF F-4495/2016 del 6 giugno 2017 consid. 5.5; cfr. qui sotto, consid. 5.3.2).

5.2.3 Sul piano procedurale, l'art. 14 cpv. 3 LAsi prevede che, se intende fare uso della possibilità di rilasciare un permesso di dimora in presenza di un grave caso di rigore personale, il Cantone avvisa senza indugio la SEM, mentre l'art. 14 cpv. 4 LAsi specifica che l'interessato ha la qualità di parte soltanto nella procedura di benessere della SEM. Altrimenti detto, l'interessato non ha la qualità di parte nella procedura cantonale, ciò che implica che egli non può ricorrere, ad esempio, contro una decisione del Cantone che rifiuti la sua richiesta di aprire una procedura di approvazione presso la SEM. In questo senso, benché la terminologia sia simile, la procedura dell'art. 14 cpv. 2 LAsi è speciale rispetto alle procedure di approvazione secondo la LStrl (cfr., per più dettagli, in particolare riguardo alla questione della garanzia costituzionale della via giudiziaria, DTF 137 I 128 consid. 3.1.2 e 4.3, nonché DTAF 2009/40 consid. 3.4).

5.3

5.3.1 L'art. 31 cpv. 1 OASA, in vigore dal 1° gennaio 2008, precisa, con riferimento all'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrl e all'art. 14 cpv. 2 LAsi, che, se sussiste un *caso personale particolarmente grave*, può essere rilasciato un permesso di dimora, e che, nel valutare se così è, occorre considerare tra le altre cose:

- (a) l'integrazione del richiedente;

- (b) il rispetto dei principi dello Stato di diritto da parte del richiedente;
- (c) la situazione familiare, in particolare il momento e la durata della scolarizzazione dei figli;
- (d) la situazione finanziaria nonché la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione;
- (e) la durata della presenza in Svizzera;
- (f) lo stato di salute;
- (g) la possibilità di un reinserimento nel Paese d'origine.

Si noti che questi criteri, che non sono né esaustivi, né cumulativi, sono stati mutuati dalla giurisprudenza che il Tribunale federale nonché l'ex Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo avevano sviluppato in relazione all'art. 13 lett. f della vecchia ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RU 2007 5497), abrogata con effetto dal 1° gennaio 2008, e al vecchio art. 44 cpv. 3 LAsi (cfr. DTAF 2009/40 consid. 3.1, 5 e 6.2; cfr. anche, tra le altre, la sentenza TAF 4495/2016 del 6 giugno 2017 consid. 5.2).

5.3.2 In sostanza, secondo questa giurisprudenza, un grave caso di rigore deve essere ammesso se il non rilascio del permesso di dimora, data la decisione esecutoria di rifiuto dell'asilo con la relativa ingiunzione di lasciare la Svizzera, avrebbe conseguenze tali da porre l'interessato, alla luce del notevole grado della sua integrazione nella società svizzera (*"fortgeschrittene Integration"*, *"intégration poussée"*), in una situazione di sconforto personale (*"persönliche Notlage"*, *"situation de détresse personnelle"*) più marcata rispetto alla media dei suoi compatrioti. In questo senso, per apprezzare se si è in presenza di un grave caso di rigore personale, bisogna esaminare e ponderare l'insieme degli elementi che caratterizzano la fattispecie. In particolare, il fatto che l'interessato abbia soggiornato a lungo in Svizzera, che sia ben integrato sul piano sociale e professionale, e che il suo comportamento risulti essere irreprensibile, non è, di per sé, sufficiente per ammettere un grave caso di rigore personale se egli non dimostra di avere con la Svizzera una relazione così stretta da non poter esigere che si ristabilisca nel suo paese d'origine oppure che si installi in un altro paese (cfr. DTF 123 II 125 consid. 2; cfr. anche, con i ricchi riferimenti giurisprudenziali, VUILLE/SCHENK, L'article 14 alinéa 2 de la loi sur l'asile et la notion d'intégration, in: Cesla Amarelle [ed.], L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse, 2012, pag. 114 e segg.).

6.

6.1 Secondo l'art 14 cpv. 2 lett. b LAsi il luogo di soggiorno dell'interessato deve sempre essere noto alle autorità. Chi scompare durante la procedura

d'asilo o dopo il passaggio in giudicato della decisione negativa in materia d'asilo, non deve ricevere un permesso di soggiorno (cfr. sentenza del TAF F-6037/2022 del 11 maggio 2023 6.4 con ulteriori riferimenti).

6.2 Nelle fattispecie il ricorrente si è recato in C. _____ dal 3 gennaio 2018 al 25 giugno 2018, e quindi dopo la sentenza del TAF del 9 novembre 2017 confermando l'esecuzione dell'allontanamento in patria, senza che le competenti autorità fossero a conoscenza del suo luogo di dimora. Le argomentazioni del ricorrente di aver subito uno «scompenso psicologico e morale dal vedere polverizzate le sue aspettative», non permettono diversa valutazione. Visto ciò, il luogo di soggiorno del ricorrente non è sempre stato noto alle autorità. La condizione dell'art. 14 cpv. 2 lett. b LAsi non è soddisfatta.

6.3 In considerazione di ciò, si può lasciare aperta la questione se le altre condizioni previste dall'art. 14 cpv. 2 LAsi siano soddisfatte.

7.

In conclusione, rifiutando di approvare la proposta dell'UMCT di concedere al ricorrente un permesso di dimora, la SEM non ha violato l'art. 14 cpv. 2 LAsi (cfr. art. 49 PA; sentenza del TAF F-6037/2022 del 11 maggio 2023 6.4). Per questa ragione, in accordo con le considerazioni sopraesposte, il ricorso deve essere respinto e la decisione impugnata confermata.

8.

Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombenente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Esse comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 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]); la tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 63 cpv. 4bis PA e 2 cpv. 1 TS-TAF).

In concreto, siccome il ricorrente soccombe, le spese processuali di fr. 800.– sono poste a suo carico e prelevate sull'anticipo dello stesso importo da lui già versato.

Dato l'esito negativo del ricorso, non si attribuiscono indennità per spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA a contrario).

(dispositivo pagina siguiente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 800.– sono poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo dello stesso importo da lui già versato.

3.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

4.

Questa sentenza è comunicata al ricorrente e alla SEM.

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Daniele Cattaneo

Caroline Rausch

Data di spedizione: