



Corte VI
F-3483/2016, F-3487/2016

Sentenza del 29 agosto 2016

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Andreas Trommer, Yannick Antoniazza-Hafner,
cancelliere Reto Peterhans.

Parti

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,
5. **E.** _____,
patrocinati dall'avv. Ergin Cimen,
Via L. Canonica 11, 6900 Lugano,
ricorrenti,

contro

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

Oggetto

Visto con validità territoriale limitata (VTL); decisioni della
SEM del 2 maggio 2016 / (...), (...), (...), (...), (...).

Fatti:**A.**

Il 29 febbraio 2016 A. _____ ed i figli minorenni B. _____, C. _____, D. _____, nonché la figlia maggiorenne E. _____, cittadini siriani, hanno sollecitato il rilascio di un visto umanitario presso la rappresentanza elvetica a Beirut (Libano) per recarsi in Svizzera, dove sarebbero stati ospitati dal signor F. _____, residente a G. _____.

B.

Con decisioni del 10 marzo 2016 la summenzionata rappresentanza svizzera ha rifiutato il rilascio del visto richiesto dagli interessati mediante il modulo standard Schengen.

C.

Il 22 marzo 2016 A. _____ ed i figli hanno inoltrato opposizione alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) contro le citate decisioni della rappresentanza svizzera a Beirut ed hanno versato gli anticipi spese richiesti. Gli opposenti hanno in particolare osservato come essi, di religione cristiana, si trovino in Siria e stiano vivendo grandi sofferenze a causa dello scoppio della guerra civile. A seguito di questi avvenimenti la famiglia avrebbe subito una serie di persecuzioni culminate con una sparatoria avvenuta in data 10 luglio 2011, nella quale la stessa A. _____ è rimasta ferita, dovendo subire due interventi chirurgici. Inoltre H. _____, primogenito di A. _____, sarebbe stato rapito alla fine del (...) e da allora di lui non si avrebbero più notizie. Infine il marito I. _____ sarebbe stato ucciso in data (...).

D.

Il 2 maggio 2016 la SEM ha respinto le opposizioni presentate da A. _____ per sé e per i figli. L'autorità inferiore ha ritenuto che la partenza dallo spazio Schengen dei richiedenti al termine della validità del visto non sarebbe garantita tenuto conto in particolare della situazione socioeconomica in cui versa la Siria e visto che essi non hanno dimostrato di disporre di mezzi finanziari sufficienti. Per questi motivi la SEM ha ritenuto di non potere autorizzare l'entrata in Svizzera dei richiedenti sulla scorta di un visto Schengen di tipo C. L'autorità inferiore ha altresì confermato la decisione della rappresentanza svizzera di Beirut di rifiutare il rilascio di un visto di territorialità limitata (VTL) per motivi umanitari, ritenendo che, malgrado la difficile situazione del paese di origine dei richiedenti e sebbene questi ultimi siano di religione cristiana, essi non si trovano in una situazione di

rigore caratterizzata da un pericolo diretto, serio e concreto per la loro integrità fisica.

E.

Agendo per il tramite del proprio patrocinatore in data 2 giugno 2016 gli interessati sono insorti contro le citate decisioni della SEM mediante un unico atto ricorsuale dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: Tribunale). A. _____ ed i figli hanno innanzitutto postulato la congiunzione delle procedure, in seguito essi hanno descritto la situazione di guerra vigente in Siria e successivamente hanno dettagliatamente esposto la loro situazione personale. Nel gravame è stato in particolare sottolineato il fatto che A. _____ sia rimasta vedova l'(...) quando il marito I. _____, alto ufficiale dell'esercito siriano, è stato ucciso da fondamentalisti islamici. I ricorrenti hanno inoltre sottolineato che per quanto riguarda il primogenito di A. _____ non stata presentata alcuna domanda di rilascio di un visto umanitario in quanto egli è stato rapito da un gruppo di estremisti islamici nel (...) e da allora non si hanno più sue notizie. I richiedenti hanno dichiarato di vivere in clandestinità nella regione di J. _____ a causa delle minacce ricevute e di trovarsi costantemente in una situazione di serio pericolo dovuta alla loro fede cristiana e alla posizione che I. _____ ricopriva in seno all'esercito regolare siriano. In questo contesto di pericolo il (...) A. _____ è stata ferita da un colpo di arma da fuoco a seguito di un assalto al loro quartiere da parte di milizie fondamentaliste islamiche.

F.

Con decisione incidentale del 7 giugno 2016 il Tribunale ha esentato i ricorrenti dal versamento di un anticipo a copertura delle presunte spese processuali ed ha invitato la SEM ad inoltrare una risposta al ricorso.

G.

Il 20 giugno 2016 l'autorità inferiore ha presentato le proprie osservazioni in merito al gravame del 2 giugno 2016. La SEM si è riconfermata nelle decisioni del 2 maggio 2016, considerando che gli interessati non hanno addotto argomentazioni che le permettono di modificare l'apprezzamento della fattispecie.

Diritto:**1.**

1.1 Riservate le eccezioni previste all'art. 32 LTAF, giusta l'art. 31 LTAF il Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 PA prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

1.2 In particolare, le decisioni in materia di rifiuto dell'autorizzazione d'entrata in Svizzera rese dalla SEM – la quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 lett. d LTAF – possono essere impugnate dinanzi al Tribunale, il quale statuisce in via definitiva (art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 lett. c cifra 1 LTF).

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

1.4 A. _____ ed i figli E. _____, B. _____, C. _____ e D. _____ hanno diritto di ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA), avendo partecipato alla procedura dinanzi all'autorità inferiore (cfr. lett. C supra), essendo toccati dalle decisioni impuginate e vantando un interesse degno di protezione all'annullamento delle stesse. Il loro ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (art. 50 e 52 PA).

2.

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

3.

Preliminarmente, va rilevato che il ricorso in atto unico inoltrato dagli insorgenti e le due decisioni avversate concernono fatti di uguale o simile natura e pongono gli stessi o simili termini di diritto, di modo che si giustifica la congiunzione delle cause e la pronuncia di una sola sentenza per un mo-

tivo di economia processuale (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^a ed. 2013, n. marg. 3.17, pag. 144).

4.

La legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata in Svizzera né il rilascio di un visto. La Confederazione elvetica, 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 e relativi riferimenti). 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 regolamentazione 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 concesso al richiedente. Nell'effettuare questo esame l'autorità dispone di un ampio 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 un 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, prende in considerazione la giurisprudenza della CGUE, evitando di scostarsene senza motivi oggettivi (cfr. DTAF 2014/1 consid. 4.1.2 e relativi riferimenti).

5.

5.1 Le disposizioni sulla procedura in materia di visto nonché sull'entrata e sulla partenza dalla Svizzera si applicano soltanto in quanto gli accordi di associazione alla normativa di Schengen, elencati nell'allegato 1 numero 1 alla LStr (RS 142.20), non contemplino disposizioni divergenti (art. 2 cpv. 4 e 5 LStr).

5.2 Per quanto riguarda 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), nel suo tenore del 4 maggio 2016, in vigore dal 16 maggio 2016, rinvia all'art. 6 del regolamento (UE) n. 399/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen, GU L 77 del 23 marzo 2016, pagg. 1-52). Le condizioni d'entrata così previste corrispondono, sostanzialmente, a quelle elencate all'art. 5 LStr.

5.3 I richiedenti devono 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 finanziari sufficienti (lett. c, nonché 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 novembre 2009, pagg. 1-58]). Inoltre, non devono essere segnalati nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) ai fini della non ammissione e non essere considerati 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 dei richiedenti di lasciare gli Stati membri, prima della scadenza del visto richiesto (art. 21 par. 1 Codice dei visti; art. 5 cpv. 2 LStr). Segnatamente, essi devono offrire garanzia che lasceranno lo spazio Schengen alla scadenza del visto richiesto (cfr. ibidem, nonché DTAF 2014/1 consid. 4.4).

5.4 Se le condizioni di rilascio di un visto uniforme per lo spazio Schengen non sono adempiute uno Stato membro può, a titolo eccezionale, rilasciare un visto di validità territoriale limitata per motivi umanitari o di interesse nazionale oppure in virtù di obblighi internazionali (art. 2 cpv. 4 e art. 12 cpv. 4 OEV, art. 25 par. 1 lett. a Codice dei visti e art. 6 par. 5 lett. c Codice frontiere Schengen).

5.5 Con la modifica urgente della LAsi (RS 142.31) del 28 settembre 2012, il Parlamento ha deciso di sopprimere la possibilità di depositare domande di asilo presso le ambasciate svizzere all'estero (cfr. art. 20 vLAsi, RU 1999 2262). L'abrogazione di tale disposizione, avvenuta il 29 settembre 2012, 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, entrato in vigore il 1° ottobre 2012, e

conformemente alla normativa Schengen, la SEM può, in determinati casi, accordare un visto d'entrata in Svizzera per motivi umanitari, derogando alle condizioni generali previste dalla normativa Schengen concernenti il rilascio dei visti. La persona che entra in Svizzera in virtù di un visto umanitario deve depositare una domanda di asilo in Svizzera. Se ciò non avviene, essa dovrà lasciare la Svizzera dopo un soggiorno di tre mesi.

5.6 Un visto umanitario può essere rilasciato se, nel caso concreto, si può ritenere che la vita o l'integrità fisica di una persona sono direttamente, seriamente e concretamente minacciate nel suo 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 estremamente gravi, situazioni di guerra particolarmente cruenta 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 (cfr. DTAF 2015/5 consid. 4.1.3).

5.7 Le condizioni d'entrata nel quadro della procedura di rilascio del visto sono pertanto più restrittive di quelle vigenti nel quadro delle domande di asilo dall'estero (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, FF 2010 3889, pagg. 3923-3924; Istruzione della SEM del 25 febbraio 2014 relativa alle domande di visto per motivi umanitari [di seguito: Istruzione visto umanitario]; sentenza del TAF D-4107/2014 del 24 agosto 2015 consid. 3.6 in fine ed i riferimenti ivi citati).

6.

6.1 I ricorrenti sono di nazionalità siriana, di conseguenza al fine di potere entrare in Svizzera essi necessitano dell'ottenimento di un visto (cfr. art. 4 OEV; nonché il regolamento [CE] n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 [GU L 81 del 21 marzo 2001, pagg. 1-7]).

6.2 Nella fattispecie, come del resto non risulta contestato nel ricorso (cfr. atto ricorsuale del 2 giugno 2016, pag. 7) e come rettammente ritenuto dall'autorità inferiore nelle decisioni impugnate alle quali si rinvia, un visto Schengen tipo C non può essere concesso in quanto le condizioni per il

rilascio non sono adempiute. In particolare, tenuto conto della situazione di guerra civile e violenza generalizzata in Siria, nonché della situazione personale dei richiedenti, essi non hanno fornito garanzie che lasceranno la Svizzera al momento della scadenza del visto.

7.

7.1 Non essendo adempiute le condizioni per il rilascio di un visto Schengen di tipo C, di seguito verrà analizzato se sono dati i presupposti per la concessione di un VTL ai sensi dell'art. 2 cpv. 4 OEV e sulla base dell'Istruzione visto umanitario.

7.2 Preliminarmente, va rilevato che il Tribunale non è vincolato dalle istruzioni emesse dalla SEM. 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. MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Vol. I, 3^a ed. 2012, pagg. 427-430).

7.3 Per i motivi che seguono questo Tribunale considera che, contrariamente a quanto rilevato dall'autorità inferiore nei querelati provvedimenti del 2 maggio 2016, gli interessati si trovano in una situazione di particolare emergenza che rende indispensabile l'intervento delle autorità.

7.4 Innanzitutto, va osservato che i richiedenti si trovano in Siria, segnatamente nella regione di J._____ (cfr. atto ricorsuale del 2 giugno 2016, pag. 7). Pertanto, non essendo in uno Stato terzo non è possibile considerare che essi non siano più minacciati. Occorre in seguito evidenziare il fatto che i ricorrenti si trovino volontariamente in Siria dopo la decisione negativa della SEM, da solo, non può portare senz'altro a concludere che essi non siano in una situazione particolare di emergenza che renda indispensabile l'intervento delle autorità. Invero, tale circostanza dovrà essere analizzata in separata sede in relazione all'art. 3 LAsi.

7.5 Nondimeno, in merito alla situazione personale dei richiedenti il Tribunale ritiene verosimile quanto affermato in sede ricorsuale, ovvero che dallo scoppio della guerra civile in Siria A._____ ed i figli hanno subito diverse persecuzioni e che gli stessi corrono un concreto pericolo per la propria integrità fisica. I ricorrenti appartengono infatti alla minoranza religiosa cristiana. Il marito e padre degli interessati risulta essere stato ucciso per mano di estremisti islamici in data (...) a causa del suo ruolo di alto ufficiale dell'esercito regolare siriano (cfr. atto di morte di I._____, doc. Z

allegato al ricorso del 2 giugno 2016). Inoltre appare verosimile che H._____, primogenito di A._____, ed I._____, sia stato rapito a J._____ da estremisti nel (...) e sia attualmente detenuto da esponenti del sedicente Stato Islamico (cfr. atto ricorsuale del 2 giugno 2016, pag. 6; opposizione del 22 marzo 2016, pag. 2). Dagli atti all'inserto è altresì emerso che la famiglia dei ricorrenti è stata a più riprese vittima di minacce dirette da parte di gruppi estremisti a causa della loro religione e del ruolo che ricopriva I._____ nell'esercito regolare siriano. A seguito delle citate minacce – che i ricorrenti hanno documentato fornendo le date in cui sono state proferite ed i numeri di telefono dalle quali esse provenivano (cfr. opposizione del 22 marzo 2016) – A._____ ed i figli vivono nascosti per paura di persecuzioni, ospitati presso famiglie di fede cristiana nella regione di J._____ (cfr. atto ricorsuale del 2 giugno 2016, pag. 7). In data (...) la stessa A._____ è rimasta ferita in uno scontro a fuoco avvenuto durante un assalto di milizie fondamentaliste nel quartiere di J._____ in cui vivevano i ricorrenti. L'interessata è stata colpita da un proiettile al petto ed ha dovuto sottoporsi a due interventi chirurgici avvenuti rispettivamente il (...) (cfr. certificato medico munito di traduzione [quest'ultima del (...)] allegato al ricorso del 2 giugno 2016) e l'(...) (cfr. rapporto medico del [...] con traduzione del [...], doc. EE allegato al ricorso del 2 giugno 2016).

Pertanto, vista la situazione particolare in cui si trovano i richiedenti, ritenuto il fatto che appartengono ad un gruppo vulnerabile, segnatamente la specificità delle loro condizioni di famiglia composta da una madre vedova con figli a carico, nonché la minoranza religiosa a cui appartengono, così come la guerra civile e la consecutiva situazione di violenza generalizzata che coinvolge l'insieme della popolazione nella totalità del territorio nazionale siriano – e contrariamente a quanto sostenuto dalla SEM – il Tribunale giunge alla conclusione che gli interessati si trovano in una situazione di pericolo concreto, serio ed imminente che rende indispensabile l'intervento delle autorità.

8.

Tenuto conto di quanto precede, il ricorso va accolto e le decisioni della SEM del 2 maggio 2016 concernenti A._____ ed i figli B._____, C._____, D._____ ed E._____ sono annullate. L'autorità inferiore è chiamata a rilasciare loro un visto di validità territoriale limitata ai sensi dell'art. 2 cpv. 4 OEV.

9.

9.1 Considerato l'esito delle procedure, non si prelevano spese processuali (cfr. art. 63 cpv. 1 e 2 PA) e la richiesta di concessione dell'assistenza giudiziaria giusta l'art. 65 cpv. 1 PA, formulata in occasione del ricorso del 2 giugno 2016, diviene priva di oggetto.

9.2 La parte vincente ha di regola diritto a un'indennità a titolo di ripetibili per le spese necessarie derivanti dalla procedura di ricorso (cfr. art. 64 cpv. 1 PA in combinato disposto con l'art. 7 del regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale del 21 febbraio 2008 [TS-TAF, RS 173320.2]), tuttavia nel caso di specie i ricorrenti hanno rinunciato a richiedere spese di patrocinio (cfr. atto ricorsuale del 2 giugno 2016, pag. 11), ragione per cui non sono assegnate ripetibili.

10.

Non essendo impugnabile con ricorso in materia di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale, la presente pronuncia è definitiva (art. 83 lett. c cifra 1 LTF).

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto.

2.

Le decisioni dell'autorità inferiore del 2 maggio 2016 concernenti A._____, B._____, C._____, D._____ ed E._____ sono annullate. Alla SEM è richiesto di rilasciare ai richiedenti un visto d'entrata in Svizzera per motivi umanitari.

3.

Non si prelevano spese processuali.

4.

Non sono assegnate indennità per spese ripetibili.

5.

Comunicazione a:

- ricorrenti (raccomandata)
- autorità inferiore (n. di rif. [...], [...], [...], [...], [...], incarti di ritorno)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Reto Peterhans

Data di spedizione: