



Corte VI
F-4074/2016

Sentenza del 26 luglio 2017

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Martin Kayser, Jenny de Coulon Scuntaro,
cancelliere Reto Peterhans.

Parti

A. _____,
patrocinata dal lic. iur. Mario Amato,
Soccorso operaio svizzero SOS Ticino,
Via Zurigo 17, 6900 Lugano,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Rifiuto dell'approvazione al rilascio di un permesso
di dimora.

Fatti:**A.**

A._____, cittadina irachena nata il (...) (su alcuni documenti figura nondimeno un'altra data di nascita), è giunta in Svizzera, unitamente ai familiari, il 25 aprile 1998 ed il medesimo giorno vi ha presentato una domanda d'asilo. In data 6 aprile 2001 l'Ufficio federale dei rifugiati (attualmente: Segreteria di Stato della migrazione [SEM]), a seguito di una sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, ha posto l'interessata e la sua famiglia al beneficio dell'ammissione provvisoria.

B.

Durante la sua permanenza sul territorio elvetico A._____ ha frequentato l'intero percorso di scolarizzazione obbligatoria. Il 30 giugno 2016 essa risultava impiegata come barista in un esercizio pubblico di B._____.

C.

Il 20 ottobre 2014 l'interessata si è rivolta al Dipartimento delle istituzioni del Canton Ticino, Sezione della popolazione (SPOP), postulando la concessione di un permesso di dimora. La SPOP ha sottoposto alla SEM la domanda di riconoscimento di un caso particolarmente grave ai sensi dell'art. 84 cpv. 5 LStr (RS 142.20) datata 27 novembre 2015 (data di ricezione da parte dell'autorità inferiore: 2 dicembre 2015), ed il 1° dicembre 2015 ha informato A._____ del suo preavviso favorevole.

D.

In data 14 gennaio 2015 (recte: 2016) la SEM ha informato la richiedente circa la sua intenzione di non derogare alle condizioni di ammissione e di conseguenza di non approvare il rilascio di un permesso di dimora, accordandole nel contempo la possibilità di prendere posizione in merito. L'autorità federale di prima istanza ha in particolare rilevato come l'integrazione dell'interessata non sia di particolare rilievo, considerato come essa non abbia sempre tenuto un comportamento corretto, essendo stata condannata a due riprese dalla Magistratura dei minorenni, visto lo scarso impegno ad integrarsi e dato che per lungo tempo è dipesa, unitamente alla famiglia, da aiuti sociali. La SEM ha altresì ritenuto che la sua situazione non può essere definita stabile, dato che l'impiego a tempo parziale quale cameriera e l'indipendenza da prestazioni assistenziali siano elementi piuttosto recenti.

E.

Agendo per il tramite del proprio rappresentante, il 23 marzo 2016 A._____ ha presentato le sue osservazioni, ritenendo di soddisfare le condizioni poste dall'art. 84 cpv. 5 LStr per il rilascio di un permesso di dimora, nonostante le condanne emesse dalla Magistratura dei minorenni. L'interessata ha in particolare ricordato di essere giunta in Svizzera nel 1998 quando non aveva ancora compiuto tre anni, di avervi seguito tutta la scolarizzazione obbligatoria e di considerarla il centro dei suoi interessi, risiedendovi tutti gli amici ed i familiari. Essa non ha negato di avere in passato subito delle condanne, ma ha insistito sull'entità mite delle pene inflitte. In seguito A._____ ha brevemente riassunto le sue esperienze formative e professionali, nonché sottolineato che un eventuale rimpatrio avrebbe conseguenze particolarmente gravi, dato l'alto grado di integrazione in Svizzera.

F.

Il 26 maggio 2016 la SEM ha rifiutato l'approvazione al rilascio di un permesso di dimora in applicazione dell'art. 84 cpv. 5 LStr, poiché non ha ritenuto adempiute le condizioni per il riconoscimento di un caso di rigore grave. Per quanto riguarda l'integrazione in Svizzera l'autorità inferiore non ha considerato l'aver seguito la scolarità obbligatoria in Svizzera come un elemento atto a testimoniare un legame particolarmente intenso con questo paese, considerato come A._____ abbia conseguito la licenza di scuola media solamente in età adulta. L'autorità federale di prime cure ha inoltre osservato che, nonostante le misure intraprese dalle istanze competenti, essa non ha mai seguito un apprendistato e come la sua autonomia finanziaria risulti precaria, dato che lavora al beneficio di un contratto di lavoro prevedente impieghi irregolari. A livello comportamentale la SEM ha osservato come l'interessata sia stata condannata a due riprese, e meglio per i reati di aggressione e lesioni semplici; inoltre risulta che essa sia stata oggetto di una decisione di diffida da parte dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento del Canton Ticino (USSI) a causa della sua condotta aggressiva e minacciosa verso i funzionari di tale autorità.

G.

A._____ è insorta contro la citata decisione della SEM mediante ricorso del 30 giugno 2016 dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: Tribunale). La ricorrente ha sostanzialmente ribadito quanto affermato nelle osservazioni del 23 marzo 2016, insistendo in special modo sulla durata della sua presenza in Svizzera – adempiendo di conseguenza il criterio temporale di cinque anni previsto all'art. 84 cpv. 5 LStr e considerato che un eventuale ritorno in Iraq costituirebbe un profondo sradicamento sociale

– nonché sulla sua indipendenza lavorativa ed economica. L'insorgente ha in seguito sostenuto che i suoi problemi comportamentali – i quali comunque risalirebbero a qualche anno or sono e non denoterebbero un alto grado di gravità – non scaturissero dalla mancata volontà di integrarsi, ma fossero in realtà la conseguenza di un disagio adolescenziale ampliato dal difficile contesto in cui si è trovata a crescere. A._____ ha comunque ribadito di avere trovato stabilità nella sua vita, sia dal punto di vista economico, in ragione del suo impiego quale cameriera, sia da quello comportamentale, grazie anche alla relazione ed alla convivenza con il compagno, cittadino elvetico.

H.

La ricorrente ha tempestivamente provveduto a versare l'anticipo spese richiesto dal Tribunale mediante decisione incidentale del 16 agosto 2016.

I.

Con osservazioni presentate in data 11 ottobre 2016 la SEM ha dichiarato che le argomentazioni sollevate in sede di ricorso non le consentono di modificare l'apprezzamento della fattispecie, per questo motivo ha postulato il respingimento del gravame e la conferma della decisione impugnata.

J.

Il 18 ottobre 2016 A._____ ha asserito di avere preso atto della posizione della SEM e si è riconfermata integralmente nel ricorso del 30 giugno 2016.

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 relative al rilascio del permesso di dimora ai sensi dell'art. 84 cpv. 5 LStr 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 che nella presente fattispecie statuisce in via definitiva (art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 lett. c cifra 2 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. _____ ha diritto di ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA) ed il suo 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.

3.1 Le autorità incaricate dell'esecuzione della LStr collaborano nell'adempimento dei compiti loro assegnati (cfr. art. 97 cpv. 1 LStr). Conformemente all'art. 99 LStr in relazione con l'art. 40 cpv. 1 della medesima legge, il Consiglio federale determina i casi in cui i permessi di soggiorno di breve durata, di dimora e di domicilio nonché le decisioni preliminari delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro sono soggetti all'approvazione della SEM. Quest'ultima può rifiutare l'approvazione o limitare la portata della decisione cantonale.

3.2 Giusta l'art. 85 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 (OASA, RS 142.201), sia nella versione in vigore fino al 31 agosto 2015, sia nella sua nuova formulazione in vigore dal 1° settembre 2015 (cfr. al proposito DTF 141 II 169 consid. 4), la SEM è competente per l'approvazione del rilascio e del rinnovo dei permessi di dimora. L'autorità inferiore può negare l'approvazione o vincolarla a condizioni (art. 86 cpv. 1 OASA).

3.3 A fortiori ne discende che né la SEM, né lo scrivente Tribunale sono vincolati dal preavviso favorevole emesso il 27 novembre 2015 dalla SPOP che è disposta a rilasciare un permesso di dimora alla ricorrente. Le autorità federali possono dunque discostarsi dall'apprezzamento formulato dall'autorità cantonale.

4.

4.1 Ai sensi dell'art. 84 cpv. 5 LStr, le domande di rilascio di un permesso di dimora presentate da stranieri ammessi provvisoriamente che si trovano in Svizzera da oltre cinque anni sono esaminate approfonditamente considerandone il grado di integrazione, la situazione familiare e la ragionevolezza di un rientro nello Stato di provenienza.

4.2 La regolamentazione relativa ai casi particolarmente gravi è definita all'art. 31 OASA. Questa norma fissa i criteri d'apprezzamento comuni per il rilascio o la proroga di un permesso di dimora ai sensi degli art. 30 cpv. 1 lett. b, art. 50 cpv. 1 lett. b, art. 84 cpv. 5 LStr e dell'art. 14 cpv. 2 LAsi (RS 142.31). L'art. 31 cpv. 1 OASA precisa che nella valutazione di un caso particolarmente grave in vista della concessione di un permesso di dimora occorre in special modo considerare l'integrazione del richiedente (lett. a); il rispetto dei principi dello Stato di diritto (lett. b); la situazione familiare, in particolare il momento e la durata della scolarizzazione dei figli (lett. c); la situazione finanziaria nonché la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione (lett. d); la durata della presenza in Svizzera (lett. e); lo stato di salute (lett. f); la possibilità di un reinserimento nel paese d'origine (lett. g).

4.3 L'art. 84 cpv. 5 LStr menziona tre criteri da esaminare, ossia il grado di integrazione, la situazione familiare e la ragionevolezza di un rientro nello Stato di provenienza. Il Tribunale ha già avuto modo di esprimersi in merito al potere di apprezzamento dell'autorità in questo contesto e sul carattere non limitativo dei citati criteri (cfr. sentenza del TAF C-5769/2009 del 31 gennaio 2011 consid. 4.3).

A questo proposito la giurisprudenza ha considerato che le condizioni per le quali può essere riconosciuto un caso particolarmente grave ai sensi dell'art. 84 cpv. 5 LStr non differiscono in maniera sostanziale dai criteri validi per derogare alle condizioni di ammissione giusta l'art. 30 cpv. 1 lett. b LStr, il quale riprende l'art. 13 lett. f dell'abrogata ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri del 6 ottobre 1986 (OLS, RU 1986 1791). Pur inserendosi nel contesto generale di questa norma e della giurisprudenza ad essa relativa (cfr. al proposito in particolare la DTAF 2007/45 consid. 4.2 con la giurisprudenza e la dottrina citate), dette condizioni devono essere adattate alla situazione particolare dovuta all'ammissione provvisoria.

5.

5.1 La prassi adottata dalle autorità conformemente alla legislazione valida prima dell'entrata in vigore della LStr ha dedotto che l'art. 13 lett. f OLS presentava un carattere di eccezionalità e che le condizioni per le quali era possibile riconoscere un caso particolarmente grave dovevano essere apprezzate in maniera restrittiva (cfr. DTAF 2007/45 consid. 4.2 e DTF 130 II 39 consid. 3).

5.2 Secondo la prassi e la giurisprudenza relative ai casi personali di estrema gravità, sviluppate in relazione all'art. 13 lett. f OLS, è necessario che la persona interessata si trovi in una situazione di bisogno personale. Ciò significa che il rifiuto di sottrarre la persona interessata ai criteri ordinari di ammissione degli stranieri comporterebbe gravi conseguenze per le sue condizioni di vita e d'esistenza, se paragonate alle condizioni medie degli stranieri nella stessa situazione. Nell'ambito dell'apprezzamento di un caso di rigore occorre tenere conto dell'insieme delle circostanze della fattispecie. Ne discende che i criteri sviluppati dalla giurisprudenza ed attualmente enunciati all'art. 31 cpv. 1 OASA non costituiscono un catalogo esaustivo e non devono essere adempiuti cumulativamente (cfr. DTAF 2009/40 consid. 6.2 ed i riferimenti ivi citati).

6.

6.1 Nel caso in esame A. _____ risiede in Svizzera dal 25 aprile 1998. La durata della sua presenza in questo paese supera pertanto ampiamente cinque anni ai sensi dell'art. 84 cpv. 5 LStr. Nondimeno occorre osservare come il semplice fatto che uno straniero abbia soggiornato durante più anni in Svizzera, seppure legalmente, non permette considerato singolarmente di riconoscere l'esistenza di un caso di particolare gravità, al contrario devono essere presenti altre circostanze eccezionali, le quali permettono di giustificare il sussistere di un caso di rigore (cfr. DTAF 2007/16 consid. 7 ed i riferimenti ivi citati). Nella presente fattispecie la ricorrente non può dunque prevalersi unicamente della durata della sua permanenza in Svizzera al fine del rilascio di un permesso di dimora in applicazione dell'art. 84 cpv. 5 LStr.

6.2

6.2.1 Occorre in seguito valutare il caso in esame per quel che concerne l'integrazione professionale e formativa dell'interessata. Dagli atti di causa emerge che durante la sua istruzione A. _____ ha incontrato non poche difficoltà. Ella ha ottenuto la licenza di scuola media per privatisti unicamente nel giugno 2013, ovvero quando aveva ormai quasi 18 anni, dopo avere seguito dei corsi preparatori organizzati da C. _____ (cfr. incarto Simic, pagg. 79 e 80). Precedentemente essa aveva denotato mancanza di motivazione, abbandonando alcuni percorsi professionali che le erano stati proposti e non collaborando con le associazioni che l'accompagnavano nel suo iter formativo (cfr. incarto Simic, pagg. 29 a 37, 42 e 44).

6.2.2 A livello professionale risulta che l'insorgente lavora in qualità di cameriera presso un esercizio pubblico del D. _____ dal 15 settembre 2013 (cfr. incarto Simic, pag. 81). Quest'attività lucrativa, prevista dapprima a tempo determinato e dal 1° ottobre 2014 per una durata indeterminata, è esercitata in maniera irregolare, ma sembra permetterle di essere autonoma finanziariamente, percependo un salario orario lordo di fr. 22.65 (cfr. incarto Simic, pagg. 82 e 91).

6.2.3 Il Tribunale ritiene che malgrado A. _____ conservi il citato impiego da quasi quattro anni, la sua integrazione formativa e professionale non possa dirsi totalmente riuscita. Le difficoltà incontrate precedentemente, ed in particolare il fatto di avere ottenuto la licenza di scuola media con ampio ritardo, nonché l'assenza di una formazione post-obbligatoria, come ad esempio un apprendistato, non possono indurre ad altra conclusione. Va oltretutto considerato che l'interessata si trova in Svizzera sin dalla tenera età, ma la lunga presenza in questo paese non sembra averla aiutata a raggiungere un livello di integrazione nel tessuto economico sufficiente, avendo ottenuto unicamente un impiego poco qualificato caratterizzato da turni e da una durata del lavoro irregolari.

6.3

6.3.1 Per quanto attiene all'integrazione dal punto di vista del comportamento e del rispetto dei principi dello Stato di diritto il Tribunale osserva che durante la sua presenza in territorio elvetico la ricorrente non ha sempre dato prova di una condotta esemplare.

6.3.2 Dagli atti si evince infatti che ancora minorenne essa ha occupato le autorità penali ticinesi in più occasioni. Il 15 febbraio 2009 A. _____ è

stata oggetto di un decreto d'ammonimento emanato dal Magistrato dei minorenni del Canton Ticino per il reato di lesioni semplici. In data 20 luglio 2010 la medesima autorità l'ha condannata ad una multa e ad un ammonimento poiché colpevole di contravvenzione alla legge federale sul trasporto di viaggiatori del 20 marzo 2009 (LTV, RS 745.1). Nell'incarto dell'autorità inferiore figura poi uno scritto, che il Magistrato dei minorenni aveva indirizzato alla SPOP l'11 ottobre 2012, nel quale si menzionavano tre condanne emanate nei confronti dell'insorgente; nelle tavole processuali non vi sono tuttavia ulteriori indicazioni circa il terzo giudizio penale menzionato (cfr. incarto Simic, pag. 13). A._____ il 22 giugno 2012 si è anche resa protagonista, unitamente ai fratelli, di un episodio violento ai danni di una donna e di un uomo giunto in soccorso della prima vittima, sanzionato mediante decreto d'accusa del 26 ottobre 2012 per l'infrazione di lesioni semplici con cinque giornate di privazione della libertà, sospese condizionalmente fino al 9 dicembre 2013 (cfr. incarto Simic, pagg. 69 a 72). Durante questo periodo di prova, e meglio il 29 gennaio 2013, la ricorrente ha nuovamente commesso atti lesivi dell'integrità della persona, poiché unitamente ad altre quattro persone ha preso parte ad un'aggressione ai danni di un uomo, che ha subito lesioni e danni materiali. Questo comportamento è stato sanzionato in data 10 aprile 2013 dal Magistrato dei minorenni, il quale ha inflitto a A._____ 10 giornate di privazione della libertà sospese condizionalmente per due anni ed ha revocato la sospensione della pena emanata il 26 ottobre 2012.

6.3.3 In data 20 luglio 2013 l'insorgente è stata protagonista di un incidente della circolazione mentre guidava un motoveicolo nonostante non avesse ancora conseguito la licenza di condurre (cfr. interrogatorio di polizia del 1° agosto 2013, incarto Simic, pagg. 63 a 65). Il successivo procedimento penale per infrazione alla LCStr (RS 741.01) e guida senza autorizzazione, aperto dalla Polizia cantonale ticinese, non risulta essere sfociato in una condanna. L'interessata si è inoltre distinta per ulteriori episodi poco edificanti nei confronti dei funzionari dell'USSI, culminati il 18 novembre 2013 con il proferimento in toni aggressivi e maleducati di minacce ed insulti ai danni di una dipendente attiva allo sportello del citato ufficio. In data 25 novembre 2013 i responsabili dell'USSI hanno pertanto formalmente diffidato A._____ dal telefonare e dal recarsi nei locali ospitanti detta autorità. Occorre altresì segnalare il fatto che, a causa dei comportamenti della ricorrente, in data 11 aprile 2013 la SEM aveva avviato una procedura di revoca dell'ammissione provvisoria, a cui ha tuttavia rinunciato il 2 dicembre 2015 (cfr. incarto Simic, pagg. 18 a 21 e 50 a 52).

6.4 Sul piano della socializzazione il Tribunale osserva che l'interessata si esprime correttamente in italiano, avendo frequentato le scuole in Ticino, e come nel corso degli anni essa ha instaurato legami con cittadini elvetici e non residenti in questo paese. In particolare dalla documentazione agli atti si evince che dall'ottobre 2014 essa convive con il compagno in un appartamento di B._____ (cfr. richiesta cantonale di riconoscimento di un caso particolarmente grave giusta l'art. 84 cpv. 5 LStr del 27 novembre 2015, incarto Simic, pag. 92). In occasione della presa di posizione dinanzi all'autorità inferiore del 23 marzo 2016 A._____ ha prodotto le attestazioni di stima di alcuni amici e clienti dell'esercizio pubblico in cui è attiva, dei datori di lavoro e della madre del fidanzato. Tuttavia, il Tribunale ritiene che le relazioni di lavoro, di amicizia o di vicinato strette da uno straniero durante il suo soggiorno in Svizzera non costituiscano un elemento atto a giustificare, di per sé, il riconoscimento di un caso di rigore, essendo perfettamente normale che una persona, soggiornando per un determinato periodo di tempo in un paese straniero, crei una rete di relazioni di amicizia e conoscenze.

6.5 In sintesi lo scrivente Tribunale ritiene che, nonostante i poc'anzi citati legami di amicizia ed affettivi istaurati e le buone conoscenze linguistiche, A._____ non possa prevalersi di un'integrazione socioculturale particolarmente marcata. In tal senso la sua situazione professionale e formativa, caratterizzata come visto da una certa precarietà, nonché i comportamenti non rispettosi dell'Ordinamento giuridico tenuti in passato, non possono che condurre a negare l'esistenza di un caso di rigore e l'adempimento delle condizioni previste all'art. 84 cpv. 5 LStr. Pertanto la domanda di rilascio di un permesso di dimora della ricorrente deve essere respinta.

6.6 Occorre altresì precisare che questa decisione non ha alcuna incidenza sull'ammissione provvisoria di cui beneficia A._____. Essa può dunque continuare a risiedere in Svizzera ed avrà d'altronde la possibilità di ripresentare una domanda di rilascio di un permesso di dimora giusta l'art. 84 cpv. 5 LStr qualora dovesse adempiere alle condizioni fissate da questa norma.

7.

A fronte di quanto testé considerato, il Tribunale giunge alla conclusione che con la decisione del 26 maggio 2016 la SEM non ha violato il diritto federale, né abusato del suo potere di apprezzamento; l'autorità intimata non ha accertato in modo inesatto o incompleto i fatti giuridicamente rilevanti ed inoltre la decisione non è inadeguata. Per questi motivi il ricorso deve essere respinto.

8.

Le spese processuali di fr. 1'000.—, che seguono la soccombenza, sono poste a carico della ricorrente (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]).

9.

Visto l'esito della procedura non sono assegnate spese ripetibili.

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 1'000.– sono poste a carico della ricorrente e sono prelevate sull'anticipo del medesimo importo versato in data 12 settembre 2016.

3.

Non sono assegnate spese ripetibili.

4.

Comunicazione a:

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

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Reto Peterhans

Data di spedizione: