



---

Corte VI  
F-4710/2016, F-4711/2016

## **Sentenza dell'11 gennaio 2017**

---

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),  
Jenny de Coulon Scuntaro, Yannick Antoniazza-Hafner,  
cancelliere Reto Peterhans.

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,  
ricorrente,

contro

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

---

Oggetto

Rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen.

**Fatti:****A.**

Il 19 aprile 2016 B.\_\_\_\_\_, la moglie C.\_\_\_\_\_, la figlia minore D.\_\_\_\_\_, nonché il figlio maggiore E.\_\_\_\_\_, tutti cittadini siriani, hanno sollecitato il rilascio di un visto umanitario presso la rappresentanza elvetica a Beirut (Libano) per recarsi in Svizzera presso A.\_\_\_\_\_, sorella di C.\_\_\_\_\_ residente a F.\_\_\_\_\_.

**B.**

Con decisioni del 26 aprile 2016 la summenzionata rappresentanza svizzera ha rifiutato il rilascio del visto richiesto dagli interessati mediante il modulo standard Schengen.

**C.**

Il 20 maggio 2016 A.\_\_\_\_\_ ha inoltrato opposizione alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) contro le citate decisioni dell'Ambasciata di Svizzera a Beirut ed ha versato gli anticipi spese richiesti. L'opponente ha in particolare osservato come gli istanti, di religione cristiana, si trovino in Siria e stiano vivendo grandi sofferenze a causa dello scoppio della guerra civile.

**D.**

Il 1° luglio 2016 l'autorità inferiore ha respinto le opposizioni interposte da A.\_\_\_\_\_. La SEM ha considerato 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 federale ha altresì confermato la decisione della rappresentanza svizzera di Beirut di rifiutare il rilascio di un visto con 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.**

A.\_\_\_\_\_ è insorta avverso le decisioni della SEM del 1° luglio 2016 mediante un unico atto ricorsuale del 29 luglio 2016 dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: Tribunale). La ricorrente ha innanzitutto

chiesto la congiunzione delle procedure ed ha precisato di non avere richiesto il rilascio di un visto Schengen di tipo C, ma di avere unicamente postulato la concessione di un visto con territorialità limitata per motivi umanitari. Con riferimento a quest'ultima richiesta l'insorgente ha lamentato una presunta violazione del diritto di essere sentiti, vista la mancanza di un esame individualizzato del caso di specie da parte della SEM. Quest'ultima non si sarebbe in particolare chinata sulle argomentazioni sollevate, e segnatamente sulle condizioni di persecuzione oltre che di estrema difficoltà in cui versa la famiglia dei richiedenti. A.\_\_\_\_\_ ha sostenuto che l'abitazione dei ricorrenti sarebbe stata distrutta da un gruppo fondamentalista islamico, che successivamente essi avrebbero subito un sequestro di persona e sarebbero stati obbligati a collaborare con gli integralisti. La ricorrente ha inoltre precisato che la situazione di oppressione in cui si sono trovati gli interessati ha condotto alla morte del primogenito di B.\_\_\_\_\_ e C.\_\_\_\_\_.

#### **F.**

In data 22 settembre 2016 la SEM si è riconfermata nelle decisioni del 1° luglio 2016, considerando che la ricorrente non ha 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, che 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.\_\_\_\_\_ 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.**

Preliminarmente, va rilevato che il ricorso in atto unico inoltrato dall'insorgente 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 motivo di economia processuale (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>a</sup> ed. 2013, n. marg. 3.17, pag. 144).

**4.**

**4.1** Il Tribunale osserva come nel suo gravame A.\_\_\_\_\_ abbia invocato la presunta violazione, da parte dell'autorità inferiore del diritto di essere sentiti, poiché quest'ultima non avrebbe analizzato i motivi invocati dalla ricorrente e si sarebbe limitata ad una motivazione non individualizzata.

**4.2** Tra le garanzie procedurali generali previste all'art. 29 Cost. vi è appunto anche il diritto di essere sentito (cfr. art. 29 cpv. 2 Cost.), il quale comprende il diritto per la persona interessata di prendere conoscenza dell'incarto, di esprimersi in merito agli elementi pertinenti prima che una decisione sia emanata nei suoi confronti, di produrre delle prove pertinenti, di ottenere che sia dato seguito alle sue offerte di prove pertinenti, di partecipare all'amministrazione delle prove essenziali o almeno di poter esprimersi sul suo risultato, allorquando questo è proprio ad influenzare la decisione da emanare. Nel quadro della procedura amministrativa il diritto di essere sentito è consacrato dagli art. 26-28 (diritto di esaminare gli atti), dagli art. 29-33 (diritto di essere sentito strictu sensu) e dall'art. 35 PA (diritto di ottenere una decisione motivata).

**4.3** In merito a quest'ultima esigenza la giurisprudenza ha dedotto dal diritto di essere sentito l'obbligo per l'autorità di motivare la sua decisione,

così da permettere ai destinatari ed a tutte le persone interessate di comprenderla, eventualmente di impugnarla ed in modo da rendere possibile per l'autorità di ricorso eventualmente adita di esercitare convenientemente il suo controllo (cfr. DTF 139 V 496 consid. 5.1; 139 IV 179 consid. 2.2; 138 I 232 consid. 5.1). Si è in presenza di una violazione del diritto di essere sentiti se l'autorità non soddisfa al suo obbligo di esaminare e di trattare i problemi pertinenti. Per adempiere a tali esigenze, è sufficiente che l'autorità menzioni, almeno brevemente, i motivi sui quali ha fondato la sua decisione, in modo da permettere all'interessato di apprezzare la portata di quest'ultima e di impugnarla in piena conoscenza di causa (cfr. DTF 141 II 28 consid. 3.2.4). Eccezionalmente ad un'eventuale violazione può essere posto rimedio, fermo restando che una violazione grave di questo principio, pur tenendo conto delle esigenze di economia di procedura, non può essere sanata (cfr. ad es. DTF 138 III 225 consid. 3.3; 137 I 195 consid. 2.2 e 2.3.2; DTAF 2013/46 consid. 6.3.7; 2012/24 consid. 3.4 e riferimenti ivi citati).

**4.4** Il Tribunale costata come l'autorità inferiore seppur brevemente, ha esposto i motivi che l'hanno condotta a rifiutare il rilascio del visto sollecitato dagli interessati, in particolare non ritenendo decisive le argomentazioni sollevate dalla ricorrente. Occorre inoltre sottolineare come sia nell'ambito della procedura di opposizione dinanzi alla SEM, sia durante il presente procedimento la ricorrente ha avuto la possibilità di esprimersi compiutamente e liberamente, ne discende che non sussistono in alcun modo gli estremi della censura sottoposta a giudizio.

## **5.**

La legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata in Svizzera né quello al rilascio di un visto. La Confederazione elvetica, come tutti gli altri Stati, non è di principio tenuta ad autorizzare l'entrata di stranieri sul 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 per il rilascio dei relativi visti e, dall'altro, obbliga gli Stati firmatari a rifiutare l'entrata ed 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 da parte del richiedente delle condizioni per l'ottenimento e che non esiste alcun motivo di rifiuto, il visto deve in principio essere concesso. 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).

## **6.**

**6.1** 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).

**6.2** 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.

**6.3** 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 (art. 6 cpv. 1 lett. a e b Codice frontiere Schengen), nonché giustificare lo scopo e le condizioni di soggiorno e disporre di mezzi finanziari sufficienti (art. 6 cpv. 1 lett. c Codice frontiere Schengen, 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 (art. 6 cpv. 1 lett. d ed e Codice frontiere Schengen). 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).

**6.4** 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 con 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).

**6.5** Con la modifica urgente della LAsi (RS 142.31) del 28 settembre 2012, il Legislatore 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 di Schengen, la SEM può, in determinati casi, accordare un visto d'entrata in Svizzera per motivi umanitari, derogando alle condizioni generali previste dalla normativa di 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.

**6.6** 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).

**6.7** 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).

## **7.**

**7.1** B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_ e E. \_\_\_\_\_ 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]).

**7.2** Nella fattispecie, come del resto non risulta contestato nel ricorso (cfr. atto ricorsuale del 29 luglio 2016, pag. 3) e come rettamente ritenuto dall'autorità inferiore nella decisione impugnata alla quale si rinvia, un visto Schengen di tipo C non può essere concesso in quanto le condizioni per il rilascio non sono adempiute. In particolare, tenuto conto del contesto 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.

## **8.**

**8.1** 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.

**8.2** 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<sup>a</sup> ed. 2012, pagg. 427-430).

**8.3** Lo scrivente Tribunale ritiene per i motivi che seguono che, come retamente rilevato dall'autorità inferiore nel provvedimento querelato, gli interessati non si trovano in una situazione di particolare emergenza che rende indispensabile l'intervento delle autorità.

**8.4** Come si è visto i richiedenti hanno postulato il rilascio di un VTL per motivi umanitari richiamandosi alla loro difficili condizioni. Essi hanno in particolare sostenuto che la loro abitazione sarebbe stata distrutta per mano di un gruppo estremista islamico i cui membri li avrebbero sequestrati, obbligati a collaborare ed a convertirsi. Gli interessati hanno infine evidenziato le loro precarie condizioni di salute e dichiarato che proprio in ragione delle citate disavventure il primogenito di B.\_\_\_\_\_ e C.\_\_\_\_\_ sarebbe deceduto.

**8.5** Il Tribunale ritiene che dagli atti all'inserto non risulta che i richiedenti si trovino in una situazione differente da quella dei propri connazionali nelle medesime condizioni. Considerata la drammaticità dello scenario attuale in Siria non si può considerare che gli interessati corrano un rischio diretto, serio e concreto per la propria integrità fisica. Occorre peraltro rilevare che essi non hanno reso verosimile l'esistenza di minacce o pericoli concreti, al contrario si sono limitati ad asserire che la loro abitazione sia stata distrutta da un gruppo armato fondamentalista e che quest'ultimo li abbia sottoposti a persecuzioni, senza tuttavia produrre elementi a sostegno delle proprie allegazioni. Va altresì rilevato che gli stessi ricorrenti hanno affermato di essersi sottratti al giogo del citato gruppo estremista.

**8.6** I documenti figuranti nell'incarto indicano in effetti che attualmente i richiedenti risiedono nella città di G.\_\_\_\_\_, la quale si trova in gran parte sotto il controllo delle forze regolari siriane del presidente Assad (cfr. il sito internet <http://syriadirect.org/news/surrender-talks-fall-apart-in-last-rebel-held-district-of-G.-city/>, consultato il 12 dicembre 2016). Ad oggi non risulta che, oltre agli inevitabili problemi legati alla guerra civile che affligge il territorio siriano, in tale regione viga una situazione di violenza e di persecuzioni nei confronti della popolazione ed in particolare della minoranza cristiana a cui appartengono i richiedenti.

**8.7** In sintesi, sebbene la situazione personale di B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_ e E.\_\_\_\_\_ sia indubbiamente difficile, in ragione del clima di violenza generalizzata che contraddistingue l'attuale contesto siriano, non

vi sono elementi o indizi concreti per potere concludere che essi si trovano in un contesto di pericolo reale, concreto ed imminente tale da giustificare il rilascio di un VTL. Pertanto il ricorso non merita tutela e le decisioni impugnate devono essere confermate.

**9.**

Visto l'esito della procedura, ed in considerazione della congiunzione delle cause, 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]).

**10.**

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

(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 sugli anticipi di fr. 1'400.– versati in data 29 agosto 2016. Il saldo di fr. 400.– è restituito alla ricorrente.

**3.**

Comunicazione a:

- ricorrente (raccomandata; allegato: formulario «indirizzo per il pagamento»)
- autorità inferiore (n. di rif. [...], [...], [...], [...]; incarti di ritorno)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Reto Peterhans

Data di spedizione: