

BVGer D-5454/2014 vom 3. Februar 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-02-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_D-5454_2014

FR: TAF D-5454/2014 du 3 février 2015

IT: TAF D-5454/2014 del 3 febbraio 2015

Regeste

Visto Schengen

Erwägungen

E. 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). I ricorrenti sono particolarmente toccati dalle decisioni impugnate e vantano un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione delle stesse, sono pertanto legittimati ad aggravarsi contro di esse (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso soddisfa i requisiti relativi ai termini di ricorso (art. 50 cpv. 1 PA), alla forma e al contenuto (art. 52 cpv. 1 PA). Occorre dunque entrare nel merito del ricorso.

E. 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 (cfr. art. 49 PA). Il Tribunale applica d'ufficio il diritto federale nella procedura ricorsuale e non è vincolato in alcun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA). Rilevante è in primo luogo la situazione di fatto al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

E. 3

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 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 rilasciato al richiedente. Nell'effettuare questo

esame l'autorità dispone di un grande margine di apprezzamento. Di conseguenza, come il Tribunale l'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, tiene conto della giurisprudenza della CGUE evitando di scostarsene senza motivi oggettivi (cfr. DTAF 2014/1 consid. 4.1.2 e relativi riferimenti).

E. 4

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 del 16 dicembre 2005 (LStr, RS 142.20), non contemplino disposizioni divergenti (cfr. art. 2 cpv. 4 e 5 LStr). Per quanto riguarda le condizioni d'entrata in Svizzera per un soggiorno non superiore a 90 giorni, l'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza 8 concernente l'entrata e il rilascio del visto del 22 ottobre 200 (OEV, RS 142.204) rinvia al 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 pag. 1-32]) il cui art. 5 è stato modificato dal Regolamento (UE) n. 265/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010 che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata (GU L 85 del 31.3.2010). Le condizioni d'entrata così previste corrispondono, sostanzialmente, alle condizioni poste dall'art. 5 LStr (cfr. DTAF 2009/27, consid. 5.1 e 5.2). 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 e art. 14 cpv. 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 settembre 2009, pag. 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 del richiedente di lasciare gli Stati membri Schengen, prima della scadenza del visto richiesto (cfr. art. 21 par. 1 codice dei visti; art. 5 cpv. 2 LStr). Segnatamente, egli deve offrire garanzia che lascerà lo spazio Schengen alla scadenza del visto richiesto (cfr. anche DTAF 2014/1 consid. 4.4). Se le condizioni di rilascio di un visto uniforme per lo spazio Schengen non sono adempiute uno Stato membro può rilasciare un visto di validità territoriale limitata per motivi umanitari o di interesse nazionale oppure in virtù di obblighi internazionali (cfr. art. 2 cpv. 4 e art. 12 cpv. 4 OEV, art. 25 par. 1 lett. a del codice dei visti e art. 5 par. 4 lett. c del codice frontiere Schengen).

E. 5

In qualità di Paese dello spazio Schengen, la Svizzera applica parimenti il regolamento n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 (GU L 81 del 21 marzo 2001), il cui art. 1 § 1 e

2 prescrive che i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'allegato I al medesimo regolamento devono essere in possesso del visto all'atto di attraversamento delle frontiere esterne degli Stati Schengen. In proposito, essendo la Siria, contemplata nel sopraccitato allegato I, l'invitato, quale cittadino siriano, soggiace all'obbligo del visto.

E. 6

Con la modifica urgente della legge sull'asilo, 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 aLAsi, RU 1999 2262). L'abrogazione di tale disposizione ha reso necessario 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 Schengen, l'UFM 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 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, 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, di qui la necessità di concederle un visto d'entrata in Svizzera. Ciò può essere il caso per esempio in situazioni di conflitto armato particolarmente 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. Le condizioni d'entrata nel quadro della procedura di rilascio del visto sono pertanto più restrittive di quelle vigenti nel quadro delle domande dall'estero (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, FF 2010 3889, 3923 e 3924; 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 dell'UFM del 28 settembre 2012 [di seguito: Istruzione del 28 settembre 2012], < <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20120928-weis-visum-humanitaer-alt-i.pdf> >).

E. 7.1

Il 27 luglio 2012, in reazione all'aggravarsi della situazione in Siria, l'UFM ha emanato un'istruzione destinata alla rappresentanza svizzera a Beirut al fine di velocizzare il rilascio del visto a determinati gruppi di persone. Anche le rappresentanze svizzere ad Amman (Giordania), Istanbul ed Ankara (Turchia) erano a conoscenza dell'istruzione. Tenuto conto dell'aggravarsi della situazione in Siria e poiché un numero molto esiguo di persone aveva fruito delle agevolazioni, l'UFM in settembre 2013 ha rilasciato delle nuove istruzioni per permettere ad una più ampia cerchia di persone, ossia i parenti di cittadini siriani in Svizzera, di usufruire di tali agevolazioni.

E. 7.2

Le Istruzioni del 4 settembre 2013 concernenti il rilascio agevolato di visti per visita a familiari (Istruzioni Siria) avevano lo scopo di agevolare la procedura per rilascio di un visto per un determinato gruppo di persone. Né la normativa Schengen, né il diritto nazionale ostano a tal estensione. L'art. 5 del codice frontiere Schengen e l'art. 2 cpv. 4 OEV autorizzano infatti gli Stati Schengen a prevedere 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. Per quanto concerne i beneficiari di tali agevolazioni, nelle Istruzioni Siria l'UFM ha stabilito che le agevolazioni sono valevoli per i parenti stretti, parenti in linea ascendente e discendente e loro parenti stretti (nonni, genitori, figli maggiori di 18 anni, abbiatici), nonché 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 esaminato 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 2 lett. a Istruzioni Siria). I presupposti finanziari non sono neppure esaminati (cifra 2 lett. c Istruzioni Siria). Per ciò che concerne il rilascio del visto, se la competente rappresentanza all'estero considera soddisfatte le condizioni per il rilascio trasmette la domanda di visto all'UFM in vista del rilascio di un VTL, valido soltanto per la Svizzera e per un'entrata e un soggiorno di 90 giorni. Se la competente rappresentanza all'estero considera che non sono soddisfatte le condizioni per il rilascio del visto, respinge la richiesta di propria competenza. In caso di dubbio può consultare l'UFM (cifra III Istruzioni Siria).

E. 7.3

In data 4 novembre 2013 l'UFM ha rilasciato dei Commenti alle Istruzioni Siria del 4 settembre 2013 (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 (cfr. cifra I/II lett. a Commenti).

E. 7.4

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. Le domande di visto presentate dopo il 29 novembre 2013 saranno 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) (cfr. 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 e ai pertinenti Commenti del 4 novembre 2013 (cfr. cifra 2 Istruzione revoca).

E. 8

Nella fattispecie, come rettamente ritenuto dall'autorità inferiore nella decisione impugnata alla quale si rinvia, un visto C Schengen uniforme non può essere rilasciato 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 - giovani, celibi e con i genitori e con i genitori presenti in Svizzera - non ha fornito garanzie che lasceranno la Svizzera a scadenza del visto. Pertanto, essendoci legittimi dubbi quanto all'intenzione degli invitati a lasciare lo spazio Schengen entro la scadenza del visto richiesto, un visto C Schengen uniforme non può essere rilasciato (cfr. DTAF 2014/1 consid. 4.4).

E. 9

Non essendo adempiute le condizioni per il rilascio di un visto Schengen uniforme, di seguito verrà analizzato se le condizioni per il rilascio agevolato di un visto per visita a cittadini siriani con parenti in Svizzera, sulla base delle Istruzioni Siria, sono date.

E. 9.1

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. Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, Vol. I, 3a ed. 2012, pagg. 427-430).

E. 9.2

Circa l'applicabilità temporale delle Istruzioni Siria, nel caso in disamina si osserva che la richiesta di rilascio di un visto Schengen è stata depositata dagli interessati all'Ambasciata svizzera di Istanbul unicamente il 7 marzo 2014 (cfr. Act. 1, pag. 18 degli incarti dell'UFM [...] e [...]), ovvero dopo l'abrogazione delle Istruzioni Siria avvenuta in data 29 novembre 2014. Tuttavia, come già rilevato in precedenza (cfr. consid. 7.4) i colloqui preliminari con la rappresentanza svizzera sono equiparati al deposito della domanda di visto. Nel caso di specie, l'ospite in Svizzera, Sig. D. _____, il 20 ottobre 2013, ossia quando le Istruzioni Siria erano ancora in vigore, ha inoltrato alla rappresentanza svizzera ad Istanbul una comunicazione elettronica con cui invitava presso il suo domicilio i ricorrenti (cfr. Act. 1, pag. 13 degli incarti dell'UFM [...] e [...]). Tale comunicazione rappresenta senz'altro un colloquio preliminare con la rappresentanza svizzera ai sensi delle già citate Istruzioni, pertanto le medesime sono applicabili, come d'altronde già fatto dalla stessa autorità inferiore, nella presente procedura, dal punto di vista temporale.

E. 9.3

Per quanto riguarda il campo di applicazione personale, l'ospite in Svizzera e i richiedenti sono in un legame di parentela - rispettivamente zio e nipoti - che non è contemplato dalle Istruzioni Siria. Invero, ci troviamo nella situazione prevista alla cifra I lett. a terzo punto delle Istruzioni Siria, ovvero fratelli e sorelle e loro parenti stretti. Ora, nella definizione di

parenti stretti sono compresi i coniugi ed i figli fino a 18 anni (cfr. cifra I lett. a primo punto dell'Istruzione Siria), di conseguenza, i figli maggiorenni non rientrano nella definizione di parenti stretti e, non rientrando nel campo di applicazione personale, i richiedenti non possono prevalersi delle disposizioni contenute nelle Istruzioni Siria e non possono pertanto ottenere un visto d'entrata in Svizzera in maniera agevolata.

E. 10

Visto quanto precede, a questo Tribunale non resta che analizzare se nella fattispecie i richiedenti adempiono le condizioni per il rilascio di un visto a validità territoriale limitata (VTL) per motivi umanitari ai sensi dell'art. 2 cpv. 4 OEV. Conformemente a quanto ha rettammente ritenuto l'autorità inferiore nella decisione impugnata alla quale si rinvia, la vita o l'integrità fisica dei ricorrenti non può essere considerata come direttamente, seriamente e concretamente minacciata. Innanzitutto, i richiedenti non si trovano più in Siria dove dal 2011 è in corso una guerra civile, ma si trovano in Turchia. Trovandosi già in uno Stato terzo si può, di principio, considerare che i medesimi non sono più minacciati. Circa la loro presenza in Turchia, a mente di questo Tribunale, i richiedenti non hanno esposto fatti o comprovato una situazione di pericolo concreto. Segnatamente, nell'atto ricorsuale, nonché nello scritto di opposizione 22 luglio 2014, non hanno rilevato alcun tipo di problema subito in Turchia. Essi si sono infatti limitati a considerazioni generali secondo cui anche in Turchia i cristiani correrebbero il rischio di subire persecuzioni. Malgrado la situazione Turchia per i siriani non sia facile, con 1.6 milioni di siriani che vi hanno trovato rifugio, in maniera generale, il Tribunale non ha gli elementi per ammettere che l'attuale situazione prevalente in tale Stato costituisca un pericolo concreto e diretto per gli interessati. Non si possono escludere episodi di violenza, soprattutto nei confronti di cittadini siriani, tuttavia non vi è una situazione di guerra o guerra civile particolarmente cruenta né una situazione di violenza generalizzata che coinvolga l'insieme della popolazione nella totalità del territorio nazionale. In questo senso occorre notare che la Turchia, dall'inizio del 2011, ha dedicato notevoli risorse per rispondere alle esigenze dei rifugiati siriani sul proprio territorio. In particolare ha messo in pratica numerose iniziative legislative e politiche quali, per esempio, la creazione di campi profughi atti ad ospitare circa 220'000 rifugiati siriani, la concessione, dal settembre 2013, dell'assistenza sanitaria gratuita ai profughi siriani ed il rilascio, nell'ottobre del 2014, della direttiva sulla protezione temporanea nei confronti dei rifugiati siriani (cfr. Amnesty International, *Struggling to survive: Refugees from Syria in Turkey*, 20.11.2014). Infine, occorre notare che i ricorrenti sono due uomini, giovani e sani e, malgrado i genitori si trovino attualmente in Svizzera, non appaiono esservi ulteriori elementi che permettono di ritenere necessario l'intervento delle autorità svizzere.

E. 11

Pertanto, visto quanto precede, l'autorità inferiore ha rettammente ritenuto che gli interessati non si trovano in una situazione di pericolo concreto giustificante il rilascio di un visto per motivi umanitari. Per questi motivi, il ricorso non merita tutela e le decisioni impugnate vanno confermate.

E. 12

Ne discende che l'UFM, con le decisioni impugnate, non ha violato il diritto federale né abusato del suo potere d'apprezzamento, non ha accertato in modo inesatto o incompleto i fatti giuridicamente rilevanti e la decisione non è inadeguata (art. 49 PA).

E. 13

Visto l'esito della procedura, le spese processuali che seguono la soccombenza sono da porre a carico dei ricorrenti (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]). Queste sono compensate con l'anticipo tempestivamente versato il 5 novembre 2014.

E. 14

La presente decisione non può essere impugnata con ricorso in materia di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale (art. 83 lett. c cifra 1 LTF). La pronuncia è quindi definitiva. (dispositivo alla pagina seguente)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.