

BVGer F-2550/2022 vom 1. März 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-03-01, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-2550_2022

FR: TAF F-2550/2022 du 1 mars 2023

IT: TAF F-2550/2022 del 1 marzo 2023

Regeste

Visto nazionale

Erwägungen

E. 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), salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 4 maggio 2022 (conferma del rifiuto di rilasciare i visti umanitari), che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 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 l'entrata in Svizzera di persone che non sono cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea (UE), la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (cfr. art. 83 lett. c cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]).

E. 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, i ricorrenti, destinatari della decisione su opposizione della SEM, hanno inoltrato il ricorso tempestivamente, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, per cui lo stesso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

E. 2

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), che ha 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 (artt. 49 e 54 PA). È determinante, in primo luogo, la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 con i riferimenti giurisprudenziali). 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") o di meno ("reformatio in peius") 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, 2a 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).

E. 3

Il presente litigio verte sul rifiuto della SEM di accordare ai ricorrenti i visti umanitari da loro richiesti, dimodoché si tratta di verificare se le condizioni per il rilascio degli stessi siano o non siano soddisfatte.

E. 4.1

In generale, la procedura relativa ai visti e all'entrata in Svizzera nonché alla partenza dalla Svizzera è retta dalla legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione [LStrI, RS 142.20]), come pure dall'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto del 15 agosto 2018 (OEV, RS 142.204).

E. 4.2

Si applica invece l'Accordo del 26 ottobre 2004, in vigore dal 1° marzo 2008, tra la Confederazione Svizzera, l'UE e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (AAS), nella misura in cui esso contenga disposizioni divergenti rispetto alla LStrI (cfr. art. 2 cpv. 4 LStrI e art. 2 AAS; cfr. anche la sentenza TAF F-190/2017 del 9 ottobre 2018 consid. 3). Gli atti normativi dell'acquis di Schengen sono, fondamentalmente, i seguenti: - il regolamento (UE) 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, Gazzetta ufficiale [GU] L 77 del 23 marzo 2016, pagg. 1-52), modificato dal regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 (GU L 74 del 18 marzo 2017); - il 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); - il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001, più volte emendato, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 81/1 del 21 marzo 2001), in vigore fino al 17 dicembre 2018, abrogato dal regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 (GU L 303/39 del 28 novembre 2018).

E. 4.3

In riferimento a questo quadro normativo è utile ricordare che "la politica in materia di visti riveste un ruolo importante nel contesto della prevenzione dell'immigrazione illegale. Essa può tuttavia spiegare tutta la sua efficacia unicamente nel contesto di un coordinamento internazionale [...]. Come tutti gli altri Stati, la Svizzera non è di principio tenuta a consentire l'entrata sul suo territorio a persone straniere. Fatti salvi gli impegni di diritto internazionale pubblico, le pertinenti decisioni sono prese autonomamente" (Messaggio del Consiglio federale relativo alla legge federale sugli stranieri dell'8 marzo 2002 [Messaggio LStr], Foglio federale 2002 3327, pagg. 3351, 3390 e 3391). In questo senso, né la

legislazione svizzera sugli stranieri, né la normativa Schengen garantiscono un diritto all'ottenimento di un visto d'entrata per la Svizzera, rispettivamente per lo spazio Schengen. Peraltro, nel valutare se le condizioni per il rilascio di un visto siano adempite, le autorità competenti godono di un ampio margine d'apprezzamento, che devono tuttavia esercitare nel rispetto dei principi dello Stato di diritto, tra i quali spiccano l'uguaglianza giuridica e la protezione dall'arbitrio (cfr. DTF 135 I 143 consid. 2.2 e 135 II 1 consid. 1.1, nonché DTAF 2014/1 consid. 4.1.1 e 4.1.5 e 2009/27 consid. 3).

E. 4.4

Per quanto riguarda i soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni), l'OEV specifica che le condizioni d'entrata sono rette dall'art. 6 del codice frontiere Schengen, mentre le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per gli stessi soggiorni sono disciplinate dagli artt. 4 a 36, in particolare dall'art. 25 § 1 lett. a (visti con validità territoriale limitata/VTL), del codice dei visti (artt. 3 cpv. 1 e 12 cpv. 1 OEV). Per un soggiorno di lunga durata in Svizzera i cittadini di uno Stato non membro dell'Unione europea (UE) o dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) sono soggetti all'obbligo del visto pertinente (artt. 4 cpv. 1 e 9 cpv. 1 OEV). Si osservi che, a proposito dei visti Schengen VTL, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha statuito che l'art. 25 § 1 lett. a del codice dei visti non è applicabile ai casi in cui una persona proveniente da uno Stato terzo intenda richiedere un visto con territorialità limitata, per definizione di breve durata, allo scopo di depositare una domanda di protezione internazionale nel paese che emanerebbe il visto, rilevando che, sotto questo profilo, è unicamente applicabile il diritto interno dello Stato membro implicato (cfr. la sentenza della CGUE del 7 marzo 2017, C-638/16, PPU, X e X contro Stato belga). Su questa scia, l'art. 4 cpv. 2 OEV regola le condizioni d'entrata per un soggiorno di lunga durata dovuto a motivi umanitari, ossia se la vita o l'integrità fisica di chi richiede il visto corrispondente è direttamente, seriamente e concretamente minacciata nel Paese di provenienza (cfr., per più dettagli, DTAF 2018 VII/5 consid. 3.6.1 e 3.6.2; N.B.: i visti per soggiorni di lunga durata, tra cui si annoverano quelli umanitari, sono denominati, secondo la dicitura europea, visti di tipo D [cfr. punto 7 dell'allegato VII del codice dei visti]).

E. 4.5

Pertanto, un visto (nazionale) umanitario (di lunga durata), secondo l'art. 4 cpv. 2 OEV, può essere rilasciato se, in concreto, si può ritenere che la vita o l'integrità fisica di una persona, oppure altri suoi beni giuridici o interessi essenziali d'importanza equivalente (per es., l'integrità sessuale), siano direttamente, seriamente e concretamente minacciati nel suo paese d'origine o di provenienza (cfr. anche l'art. 3 LAsi). La persona interessata deve trovarsi in una situazione di particolare emergenza che renda indispensabile l'intervento delle autorità, da cui la necessità di concederle un visto d'entrata in Svizzera. Ciò può essere il caso, ad esempio, in situazioni di conflitto armato estremamente gravi, in situazioni di guerra particolarmente cruenta oppure per sfuggire ad una minaccia personale reale ed 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, si può supporre, in regola generale, che non sia più minacciato. In questo senso, le condizioni d'entrata nel quadro della procedura di rilascio di un visto umanitario sono state espressamente concepite in modo più restrittivo di quelle che vigevano per le domande di asilo depositate all'estero, quando ancora sussisteva

tale possibilità (cfr. Messaggio LAsi, pagg. 3923 e 3924; DTAF 2018 VII/5 consid. 3.6.3, la sentenza TAF F-5845/2017 dell'8 giugno 2018 consid. 5 e DTAF 2015/5 consid. 4.1.3; cfr. anche le istruzioni della SEM "Visto umanitario conformemente all'art. 4 cpv. 2 OEV", n. 322.123/2018/00045, valide dal 15 settembre 2018:

<https://www.sem.admin.ch/sem/it/home.html>, alle rubriche "Pubblicazioni e servizi", "Istruzioni e circolari", "Settore degli stranieri").

E. 5

I ricorrenti, in quanto cittadini della Repubblica islamica dell'Afghanistan, necessitano di un visto per poter entrare in Svizzera e nello spazio Schengen (cfr. artt. 4 cpv. 1 e 9 cpv. 1 OEV, nonché l'allegato 1 del regolamento UE 2018/1806). A giustificazione delle loro richieste di visti umanitari i ricorrenti fanno valere essenzialmente, da un lato, di essere minacciati dai Talebani in Afghanistan a causa della passata attività di autista e guardia del corpo "tuttofare" del ricorrente padre presso il CGRI, e, dall'altro lato, di non poter più rimanere in Iran per il fatto che sono ormai privi dei visti necessari e per il malvolere delle autorità locali verso la comunità afghana in generale, ciò che li renderebbe passibili di essere rimpatriati con la forza nel loro paese d'origine.

E. 6.1

Rispetto al primo motivo invocato bisogna sottolineare che il ricorrente padre, considerata la natura della sua passata attività quindicennale di autista e guardia del corpo "tuttofare" presso il CGRI, non rivestiva una funzione di speciale importanza, identificabile pubblicamente in virtù delle sue mansioni e responsabilità, che lo esponesse personalmente, nel nuovo contesto politico venutosi a creare a metà agosto 2021, ad un rischio reale ed imminente di subire eventuali rappresaglie da parte dei Talebani. Questo è tanto più vero che l'India non è stata coinvolta militarmente nel conflitto bellico tra i Talebani e la coalizione armata occidentale (cfr.:

<https://www.dw.com/en/why-is-india-reluctant-to-send-troops-to-afghanistan/a-40706506>

[visionato il 27.1.2023]), per cui non si può ragionevolmente ammettere che cittadini afghani, come il ricorrente padre, che hanno svolto attività ausiliarie presso una rappresentanza indiana in Afghanistan, abbiano potuto attirare su di sé le ire dei Talebani dopo la fine delle ostilità. In quest'ottica il ricorrente non apparteneva e non appartiene alla categoria delle cosiddette "persons affiliated with foreign forces", suscettibili di diventare bersaglio di ritorsioni da parte del potere talebano (European Union Agency for Asylum [EUAA], "Afghanistan - Targeting of Individuals", agosto 2022, pagg. 74 a 77, disponibile all'indirizzo: <https://euaa.europa.eu/country-origin-information> [visionato il 27.1.2023]). Inoltre, da metà agosto 2021, ossia da quando i Talebani si sono riappropriati del potere sull'intero paese, il ricorrente padre ha cessato di lavorare per il CGRI, e da allora, secondo quanto risulta dall'incarto, egli non è più stato importunato, intimorito e intimidito dai Talebani, né in Afghanistan né in Iran. Beninteso, questo non significa in nessun modo mettere in discussione la realtà delle minacce ricevute a suo tempo dal ricorrente padre, di cui egli ha parlato sin dall'inizio della procedura davanti all'ASI, ma vuol dire che esse non possono essere qualificate, di per sé, come sufficientemente serie, su un piano oggettivo, da giustificare un intervento urgente da parte delle autorità svizzere mediante il rilascio di visti umanitari per lui e la sua famiglia (cfr. consid. 4.5).

E. 6.2

Riguardo alle condizioni di sicurezza nei due paesi al momento attuale (cfr. consid. 2), che potrebbero eventualmente indicare che i ricorrenti si trovano (Iran) o verrebbero a trovarsi (Afghanistan) in una situazione di particolare emergenza (cfr. consid. 4.5), si osservi quanto segue.

E. 6.2.1

In relazione all'Iran, dove i ricorrenti soggiornano presentemente, la SEM si riferisce a delle sentenze di questo Tribunale non recenti, che datano infatti del 2015 e 2016, per affermare che "die allgemeine Lage im Iran zeichnet sich nicht durch eine Situation allgemeiner Gewalt aus" (cfr. decisione impugnata, § 5.3.1). È dunque necessario aggiornare questa valutazione. Ora, nonostante le proteste e le rivolte che hanno preso inizio a metà settembre 2022, accompagnate da gravi scontri tra dimostranti e forze dell'ordine, ampiamente documentati dai mezzi di comunicazione di massa internazionali (cfr., ad esempio, www.affarinternazionali.it/tag/iran/ [visionato il 27.1.2023]), non si può ragionevolmente considerare che l'Iran si trovi in una situazione di conflitto armato o addirittura in stato di guerra. In questo senso i ricorrenti, ad ogni modo come cittadini afgani, non sono esposti ad alcun pericolo imminente per la loro integrità fisica o la loro vita, che giustificerebbe un intervento urgente da parte delle autorità svizzere mediante il rilascio di visti umanitari. Fatta questa premessa, è lecito dubitare che i ricorrenti, ormai privi di visti, possano ancora rimanere in Iran, da cui il rischio di dover rientrare in Afghanistan volontariamente o in modo coatto. Per tentare di sottrarsi a questa conseguenza, e beneficiare di un sostegno integrativo, i ricorrenti hanno comunque la possibilità di registrarsi presso l'UNHCR in Iran, come del resto hanno fatto all'incirca 780'000 dei loro concittadini, i quali sono "one of the largest and most protected refugee populations under UNHCR's mandate" (cfr. "Operational Data Portal" dell'UNHCR: <https://data.unhcr.org>, alle rubriche "Countries" e "Iran", stato al 31 ottobre 2022 [visionato il 27.1.2023]). In proposito si noti che, nel quadro delle cosiddette "Solutions Strategy for Afghan Refugees (SSAR), UNHCR supports the Government of Iran in implementing inclusive refugee policies - in Iran, refugees can go to school and follow the national curriculum, get free primary health care, and access livelihoods opportunities" (ibidem). Questo vale malgrado il fatto che l'Iran, ora come ora, "is going through a challenging economic period due to the evolving international and regional relations. This situation is posing a substantial strain on the government's ability to maintain its inclusive policies, while at the same time, the needs and vulnerabilities of refugees are increasing" (ibidem; si rimanda inoltre al rapporto della SEM "Focus Pakistan/Iran/Türkei - Situation afghanischer Migrantinnen und Migranten", del 30 marzo 2022, pagg. 17 a 31, consultabile all'indirizzo: www.sem.admin.ch, alle rubriche "Affari internazionali e ritorno", "Informazioni sui paesi d'origine", "Asia e Vicino Oriente", disponibile solo in Tedesco [visionato il 27.1.2023]). Pertanto, senza voler minimizzare o relativizzare i disagi di cui patiscono in seguito agli scambussolamenti sopravvenuti in Afghanistan, i ricorrenti non si trovano, nel loro presente esilio iraniano, in una situazione di particolare emergenza ai sensi della legge e della giurisprudenza, tale da far apparire la loro ulteriore permanenza in questo paese, per mutuare le parole dalla SEM, come del tutto irragionevole ("als gänzlich unzumutbar erscheinen zu lassen" [consid. E]).

E. 6.2.2

Nella prospettiva di un rientro in Afghanistan non si può escludere che le autorità iraniane, venute a conoscenza del soggiorno non più legale dei ricorrenti, decidano di rimpatriarli in modo forzato (cfr. SEM, op. cit., pagg. 26 e 27). Se invece i ricorrenti decidessero di

ritornare nel loro paese spontaneamente, potrebbero contare con ogni probabilità sull'aiuto dell'UNHCR, il quale "facilitates voluntary repatriation for Afghan refugees who wish to return to their home country once it is established that their return is voluntary, safe, dignified, and durable. Resettlement is one of the durable solutions to the plight of refugees and an essential element of international protection. However, the resettlement quota for refugees in Iran is very low, considering the large number of refugees in need of resettlement" (UNHCR, op. cit.). Ora, è indubbio che l'Afghanistan non si trova ormai più in una situazione di conflitto armato o addirittura di guerra, anche se "il contesto di sicurezza [...] rimane volatile e la situazione particolarmente fluida" (Ministero italiano degli affari esteri e della cooperazione internazionale: <https://www.viaggiareassicuri.it>, alle rubriche "Lista paesi", "Afghanistan" [visionato il 27.1.2023]). In proposito, nonostante tutte le difficoltà, le incognite e gli imponderabili legati al cambiamento di regime, i rientri in Afghanistan, forzati o spontanei, avvengono costantemente su larga scala, come testimoniano i dati disponibili, secondo cui "between 1 December 2021-30 April 2022, IOM [International Organization for Migration] documented an average monthly outflow of approximately 424 000 individuals from Afghanistan to Pakistan and Iran. In the same period the average monthly inflow to Afghanistan from the same countries was approximately 357 000 individuals. In May 2022, the flows were lower, with around 255 000 individuals leaving for Pakistan or Iran, and 292 000 returning from these countries" (EUAA, op. cit., pag. 53). Alla luce di queste cifre, che evidenziano che i rientri in Afghanistan non sono avvenimenti rari, ma che tendono perfino a superare l'ampiezza dell'esodo (292 000 c. 255 000 nel maggio 2022), è lecito aspettarsi, sotto il profilo della sicurezza ("safe return"), che anche i ricorrenti, se non possono o non vogliono più rimanere in Iran, tentino il ritorno nel loro paese d'origine autonomamente o chiedendo l'appoggio dell'UNHCR, tanto più che il ricorrente padre, come esposto con minuto ragguaglio in precedenza (cfr. consid. 6.1), non appartiene alla categoria delle persone che potrebbero oggettivamente temere eventuali rappresaglie da parte dei Talebani. Per queste ragioni il rimpatrio in Afghanistan, coattivo o spontaneo, nella migliore delle ipotesi con l'aiuto dell'UNHCR, non metterebbe i ricorrenti in una situazione di particolare emergenza ai sensi della legge e della giurisprudenza, tale da far sembrare la continuazione della loro vita nel loro paese d'origine, sempre secondo i termini usati dalla SEM, come del tutto irragionevole.

E. 6.3

È ancora doveroso ricordare ai ricorrenti che, data l'imponderabilità dell'evoluzione politica dell'Iran e dell'Afghanistan, essi potranno rinnovare le loro domande di visti umanitari se la situazione di uno o di entrambi i paesi in questione dovesse peggiorare rispetto a quanto accertato nella presente sentenza (cfr., mutatis mutandis, la sentenza TAF F-985/2022 del 1° dicembre 2022 consid. 7.6).

E. 6.4

Di conseguenza, valutando che, a causa della passata attività di autista e guardia del corpo "tuttofare" esercitata dal ricorrente padre presso il CGRI, e della situazione in Iran e in Afghanistan sul piano della sicurezza interna, i ricorrenti non sono esposti in nessuno dei due paesi ad una minaccia diretta, seria e concreta per la loro incolumità e la loro vita, come intesa dalla legge e dalla giurisprudenza (cfr. consid. 4.4 in fine e 4.5), la SEM non ha violato il diritto federale (cfr. art. 49 lett. a PA).

E. 7

In conclusione, tenuto conto di quanto precede, il ricorso deve essere respinto, da cui la conferma della decisione su opposizione impugnata.

E. 8

Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombente 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 (artt. 63 cpv. 4bis PA e 2 cpv. 1 TS-TAF). In concreto, nonostante l'esito negativo del ricorso, si rinuncia a prelevare spese processuali date le particolarità della fattispecie. In considerazione della loro soccombenza non si assegnano ai ricorrenti spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Si osservi ancora che la SEM, in quanto autorità federale, non ha diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

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