

BVGer F-4550/2019 vom 30. August 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-08-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-4550_2019

FR: TAF F-4550/2019 du 30 août 2021

IT: TAF F-4550/2019 del 30 agosto 2021

Regeste

Casi personali particolarmente gravi

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), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF. La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento dell'11 luglio 2019, che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso. Siccome si tratta di una decisione in materia di deroghe alle condizioni d'ammissione, la presente sentenza non è suscettibile di ricorso al Tribunale federale ed è pertanto definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF e art. 83 lett. c cifra 5 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). Un eventuale anticipo equivalente alle presunte spese processuali deve essere saldato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA). In concreto, il ricorrente, destinatario della decisione della SEM, l'ha impugnata tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando inoltre l'anticipo spese di fr. 1'000.-, per cui il ricorso 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), il quale 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 la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2), ciò che implica che questo Tribunale deve tenere conto anche dei fatti rilevanti intervenuti dopo la decisione impugnata, i

cosiddetti "nova" (cfr. Benjamin Schindler, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren - Kommentar, 2a ed., 2019, n. 31 ad art. 49 PA; cfr. anche, tra le altre, la sentenza TAF F-6368/2019 del 26 ottobre 2020 consid. 5.5 con i rinvii). 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: Auer/ Müller/ Schindler, op. cit., 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

La controversia verte sul rifiuto della SEM, per i motivi che saranno qui di seguito analizzati, di approvare la proposta dell'UMCT dell'8 maggio 2019 di concedere al ricorrente un permesso di dimora B in sostituzione del suo permesso F per stranieri ammessi provvisoriamente.

E. 4

Si tratta innanzitutto di determinare il diritto applicabile *ratione temporis* (cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C_615/2019 del 25 novembre 2019 consid. 4).

E. 4.1

La legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr), che regola il soggiorno degli stranieri in assenza di altre disposizioni del diritto federale o di trattati internazionali conclusi dalla Svizzera, è stata, con effetto dal 1° gennaio 2019 (RU 2018 3171), non soltanto parzialmente modificata, ma anche ridenominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20). Secondo l'art. 126 cpv. 1 e 2 LStrI, alle domande presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge permane applicabile il diritto previgente, la procedura essendo retta dal nuovo diritto. Parallelamente è stata modificata, pure con validità dal 1° gennaio 2019 (RU 2018 3173), l'ordinanza di esecuzione della LStrI sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 (OASA, RS 142.201).

E. 4.2

In concreto, il ricorrente ha presentato all'UMCT la sua terza richiesta di rilascio di un permesso B il 23 febbraio 2019, l'UMCT ha trasmesso la sua proposta alla SEM l'8 maggio 2019, e la SEM ha emanato la decisione impugnata l'11 luglio 2019 (cfr. consid. H e K). Pertanto, come rettamente indicato dalla SEM nella decisione impugnata, è applicabile il nuovo diritto (cfr. art. 126 cpv. 1 LStrI a contrario; cfr. anche Marc Spescha, in: Marc Spescha/Andreas Zünd/Peter Bolzli/Constantin Hruschka/Fanny de Weck [editori], Migrationsrecht - Kommentar, 5a ed., 2019, art. 126 LStrI, n. 1, pag. 590).

E. 5.1

La LStrI disciplina, in particolare, il soggiorno degli stranieri in Svizzera (art. 1 LStrI). Gli artt. 18 a 29 LStrI fissano le condizioni d'ammissione in Svizzera dello straniero per soggiorni con attività lucrativa e soggiorni senza attività lucrativa, per i quali, agli artt. 32 a 35, sono previsti i relativi permessi, ossia il permesso di soggiorno di breve durata (art. 32: un anno al massimo), il permesso di dimora (art. 33: oltre un anno), il permesso di domicilio (art. 34: durata illimitata) e il permesso per frontalieri (art. 35). L'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrI sancisce che è possibile derogare alle condizioni d'ammissione al fine di tenere conto dei

casi personali particolarmente gravi. Come si può desumere dalla sua formulazione potestativa, questa norma non riconosce alcun diritto di ottenere un permesso di soggiorno (cfr. DTF 138 II 393 consid. 3.1 et 137 II 345 consid. 3.2.1; cfr. anche la sentenza TAF F-5708/2019 del 2 giugno 2021 consid. 5.3).

E. 5.2

Dal canto loro, l'OASA e l'ordinanza del 13 agosto 2015 del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) concernente i permessi sottoposti alla procedura di approvazione e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri (ODFGP, RS 142.201.1), precisano i casi soggetti alla procedura d'approvazione della SEM.

E. 5.3

I permessi sono rilasciati dal Cantone, mentre la SEM è competente per l'approvazione del rilascio e del rinnovo dei permessi di soggiorno di breve durata e di dimora, nonché del rilascio dei permessi di domicilio (art. 40 cpv. 1 LStrI e art. 85 cpv. 1 OASA). Spetta pure alla SEM approvare il rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi (art. 85 cpv. 2 OASA e art. 5 lett. d ODFGP). La SEM può negare l'approvazione, limitarla nel tempo o vincolarla a condizioni e oneri (art. 86 cpv. 1 OASA). In questo senso, né la SEM né, tantomeno, questo Tribunale sono vincolati dalla proposta dell'autorità cantonale, e possono dunque discostarsi dall'apprezzamento della situazione effettuato da quest'ultima (cfr., mutatis mutandis, la sentenza TAF F-1628/2019 del 14 ottobre 2019 consid. 4.2).

E. 6.1

Secondo il nuovo art. 58a cpv. 1 LStrI (criteri d'integrazione), nel valutare l'integrazione di uno straniero in Svizzera, l'autorità competente si basa sui criteri seguenti: (a) il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici; (b) il rispetto dei valori della Costituzione federale; (c) le competenze linguistiche; e (d) la partecipazione alla vita economica o l'acquisizione di una formazione. Così facendo, il legislatore ha trascritto i criteri d'integrazione, in modo esplicito ed esaustivo, nella legge, e il Consiglio federale ha modificato di conseguenza l'OASA (cfr. consid. 6.4). Essi costituiscono il parametro ("Massstab") per valutare l'integrazione in materia di permessi di soggiorno, in particolare per quanto riguarda il passaggio dallo statuto di straniero ammesso provvisoriamente allo statuto di straniero con permesso di dimora (cfr. Marc Spescha, op. cit., art. 58a LStrI, n. 1, pag. 294).

E. 6.2

In virtù dell'art. 83 cpv. 1 e 4 LStrI (decisione d'ammissione provvisoria), lo straniero è ammesso provvisoriamente se l'esecuzione del suo allontanamento non è ragionevolmente esigibile, vale a dire quando, nello Stato d'origine o di provenienza, egli venisse a trovarsi concretamente in pericolo a causa di situazioni di guerra, guerra civile, violenza generalizzata o emergenza medica.

E. 6.3

L'art. 84 cpv. 5 LStrI (fine dell'ammissione provvisoria) prevede che 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, considerando il grado d'integrazione degli stranieri, la loro situazione familiare e la ragionevolezza di un rientro nel loro Stato di provenienza. L'art. 84 cpv. 5 LStrI è finalizzato a promuovere la regolarizzazione dello status giuridico, per sua natura non duraturo ("kein auf Dauer

angelegter Rechtsstatus"), degli stranieri ammessi provvisoriamente (cfr. la sentenza del Tribunale federale 1D_3/2014 dell'11 marzo 2015 consid. 5.2.4). Esso funge da istruzione o direttiva ("Anweisung") per le autorità cantonali e rinvia, implicitamente, all'art 30 cpv. 1 lett. b LStrI (cfr. Peter Bolzli, op. cit., art. 84 LStrI, n. 10). In quanto tale, l'art. 84 cpv. 5 LStrI non costituisce una base legale autonoma per la concessione di un permesso di dimora in caso di ammissione provvisoria (cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C_766/2009 del 26 maggio 2010 consid. 4; cfr. anche, riguardo al carattere non esaustivo dei criteri d'esame enunciati all'art. 84 cpv. 5 LStrI, la sentenza TAF C-5769/2009 del 31 gennaio 2011 consid. 4.3).

E. 6.4

Il Consiglio federale ha concretizzato l'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrI, adottando l'art. 31 cpv. 1 OASA, il quale precisa che, se sussiste un caso personale particolarmente grave (caso di rigore; in tedesco: "Härtefall"), può essere rilasciato un permesso di dimora, e che, nel valutare se così è, occorre considerare in particolare: (a) l'integrazione del richiedente conformemente ai criteri di cui all'art. 58a cpv. 1 LStrI; (b) ...; (c) la situazione familiare, in particolare il momento e la durata della scolarizzazione dei figli; (d) la situazione finanziaria; (e) la durata della presenza in Svizzera; (f) lo stato di salute; (g) la possibilità di un reinserimento nel Paese d'origine. Si osservi che questi criteri, che non sono né esaustivi né cumulativi, sono stati mutuati dalla giurisprudenza che il Tribunale federale, nonché l'ex Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, avevano sviluppato in relazione all'art. 13 lett. f della vecchia ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RU 2007 5497), abrogata con effetto dal 1° gennaio 2008 (cfr. DTAF 2009/40 consid. 3.1, 5 e 6.2; cfr. anche, tra le altre, la sentenza TAF F-4495/2016 del 6 giugno 2017 consid. 5.2). Seguendo questa giurisprudenza, per ammettere un caso di rigore è necessario che l'interessato, nell'evenienza di un suo rinvio dalla Svizzera, si ritrovi in una situazione di sconforto personale, vale a dire che le sue condizioni di vita, alla luce delle condizioni medie dei suoi compatrioti nella stessa situazione, comporterebbero per lui delle gravi conseguenze. In questo senso, per apprezzare se si è in presenza di un caso di rigore, bisogna esaminare e ponderare l'insieme degli elementi che caratterizzano la fattispecie (cfr. DTF 123 II 125 consid. 2). Tra questi elementi riveste un ruolo importante la durata del soggiorno, la quale, se è di almeno dieci anni, conduce alla concessione di una deroga, a condizione che l'interessato abbia avuto un comportamento irreprensibile, sia bene integrato sul piano tanto sociale quanto professionale, e sia finanziariamente autonomo (cfr. DTF 124 II 110 consid. 3). Si noti, per scrupolo di chiarezza, che la durata di dieci anni corrisponde al termine per ottenere un permesso di domicilio secondo l'art. 34 cpv. 2 lett. a LStrI, o la naturalizzazione ordinaria in virtù dell'art. 9 cpv. 1 lett. b della legge federale sulla cittadinanza svizzera del 20 giugno 2014 (LCit, RS 141.0; cfr. la sentenza TAF F-5708/2019, già citata, consid. 6.3).

E. 7

In concreto è pacifico che il ricorrente soggiorna legalmente in Svizzera dal ... 2008, vale a dire da tredici anni. Si tratta di una lunga durata, ben superiore ai cinque anni previsti dall'art. 84 cpv. 5 LStrI, e superiore anche ai dieci anni posti dalla giurisprudenza per poter derogare alle condizioni d'ammissione formulate agli artt. 18 a 29 LStrI. Alla luce di questo fatto si tratta ora di verificare se la situazione del ricorrente si configuri, segnatamente dal punto di vista della sua integrazione in Ticino, come un caso personale particolarmente grave (caso di rigore) che può giustificare la concessione di un permesso B, e ciò in

applicazione degli altri criteri, oltre alla durata del soggiorno, enunciati nella legge (LStrI e OASA) e precisati dalla giurisprudenza (cfr. DTAF 2007/45 consid. 7).

E. 7.1

Riguardo al comportamento del ricorrente, l'incarto permette di constatare che egli è incensurato e che non ha, a suo carico, procedure esecutorie o attestati di carenza beni (cfr. incarto SEM, pagg. 8 a 10, 14 a 22 e 28). In questo senso si deve quindi riconoscere che egli ha dimostrato, finora, di rispettare l'ordine e la sicurezza pubblici nonché i valori della Costituzione federale o, altrimenti detto, i principi dello Stato di diritto (cfr. artt. 58a cpv. 1 lett. a e b LStrI). Sotto questo profilo, pertanto, l'integrazione del ricorrente va ammessa.

E. 7.2

In relazione alle competenze linguistiche del ricorrente, l'incarto contiene una copia di un attestato di partecipazione ad un corso di italiano, coprente il periodo da metà settembre 2009 a fine gennaio 2010, e facente stato di competenze pari al livello A1 (livello base) secondo il "Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue" (QCER) del Consiglio d'Europa (cfr. incarto SEM, pagg. 32 a 34). Nondimeno, nel frattempo, il ricorrente ha ottenuto la licenza di condurre, come evidenziato anche dal suo datore di lavoro (cfr. incarto SEM, pagg. 1, 2 e 52). Peraltro, egli sostiene, nell'impugnativa, di avere ormai raggiunto almeno il livello A2 nell'espressione orale (cfr. consid. L). Così, dandogli il beneficio del dubbio, questo Tribunale ritiene di poter ammettere che il ricorrente abbia acquisito, grazie alla sua lunga permanenza in Ticino, le conoscenze d'italiano richieste dalla legge in ordine all'integrazione (cfr. art. 58a cpv. 1 lett. c LStrI; cfr. anche www.sem.admin.ch, alla rubrica "integrazione e naturalizzazione", sotto la voce "competenze linguistiche").

E. 7.3

Rispetto alla partecipazione del ricorrente alla vita economica in Ticino e, correlativamente, alla sua autonomia finanziaria (cfr. art. 58a cpv. 1 lett. d LStrI e art. 31 cpv. 1 lett. d OASA), occorre osservare quanto segue. Dal conto individuale AVS del ricorrente risulta, da un lato, che egli ha partecipato come operaio agricolo alla vita economica ticinese negli ultimi dieci anni. Dall'altro lato, si evince che egli ha realizzato, dall'aprile 2010 al dicembre 2020, un reddito totale di fr. 324'355.- (salario e ID), ossia fr. 32'435.- circa all'anno, quindi fr. 2'703.- al mese suppergiù. Questo reddito medio è, in sé, indicatore di un'autonomia finanziaria sufficiente per una persona che vive da sola in Ticino, nella misura in cui non deve dipendere da prestazioni assistenziali per coprire il suo minimo di esistenza. Tuttavia, in concreto, questo importo medio non fornisce informazioni univoche sulla stabilità dell'autonomia finanziaria reale del ricorrente. In proposito, non si può non rilevare che egli, durante l'intero 2020, non ha lavorato, ma ha percepito l'ID a cui aveva maturato il diritto nel corso del relativo periodo contributivo. In quest'ottica, esaurendo l'ID a fine 2020, il ricorrente non può pretendere di continuare a godere di un'autonomia finanziaria reale, a meno che abbia ripreso il suo lavoro di operaio agricolo, o un'altra attività lucrativa, da gennaio 2021. Con il suo ultimo scritto del 21 maggio 2021, egli non ha però esibito alcun documento che comprovi che abbia ricominciato a lavorare da gennaio 2021, percependo il suo salario di fr. 3'550.- mensili lordi. In altri termini, nonostante la formulazione utilizzata nel contratto di lavoro (cfr. consid. J e L), non si può dire, alla luce dei dati del conto individuale AVS (2010 - 2020), che il ricorrente eserciti l'attività di operaio agricolo a tempo pieno regolarmente, ciò che gli garantirebbe, come detto, un'autonomia finanziaria

reale. In questo senso, non è dunque condivisibile l'opinione del ricorrente che la sua "situazione lavorativa odierna [9.9.2019] deve considerarsi stabile e fondata su delle basi solide" (ricorso, pag.5). In effetti, se è vero che, nel settembre 2019, egli lavorava, è altrettanto vero che, da gennaio a dicembre 2020, gli è stata erogata l'ID. Peraltro, questa alternanza tra fasi attive a fasi inattive caratterizza l'intero periodo 2010 - 2020 e significa, sul piano generale, che se il ricorrente, ogni volta che esaurisce l'ID, non riprende il suo lavoro di operaio agricolo o non inizia un'altra attività lucrativa sufficientemente remunerata, che gli permettono anche, se del caso, di rinnovare il suo diritto all'ID per il futuro, non sarà in grado di provvedere al proprio sostentamento e dovrà richiedere prestazioni assistenziali all'USSI. In quest'ottica, se si può parlare, in termini contrattuali, di un rapporto di lavoro stabile ("in einem festen Arbeitsverhältnis"; cfr. Peter Bolzli, op. cit., art. 84 LStrI, n. 13), altrettanto non si può dire, in realtà, del reddito. Così, è indubbio che questo "va e vieni" tra occupazione e disoccupazione non permette di presumere, per la sua aleatorietà, che il ricorrente disponga di un'autonomia finanziaria stabile (cfr., per un paragone con due fattispecie per le quali questo elemento è stato invece ammesso, le sentenze TAF F-8378/2015 del 9 maggio 2017 consid. 6.2 e C-351/2010 del 2 novembre 2012 consid. 9.3.1). Ne deriva che il ricorrente, allo stato attuale, non risulta essere integrato a sufficienza, sotto il profilo dell'autonomia finanziaria, ai sensi della legge e della giurisprudenza.

E. 7.4

È ancora doveroso spendere alcune parole sulla situazione familiare del ricorrente, a cui egli fa allusione nell'impugnativa in modo non del tutto chiaro (cfr. consid. L), e che costituisce un criterio importante nell'analisi dei casi personali particolarmente gravi (cfr. artt. 84 cpv. 5 LStrI e 31 cpv. 1 lett. c OASA). Ora, secondo i dati reperibili nell'incarto, la moglie e i tre figli minorenni del ricorrente vivono nei Paesi Bassi grazie a validi permessi di soggiorno (cfr. consid. A e F), dimodoché la sua situazione familiare non è rilevante per valutare la gravità del suo caso, tantomeno alla luce della sua affermazione che il permesso B gli "faciliterebbe gli spostamenti quando vado a trovare la famiglia in Olanda" (cfr. consid. H).

E. 7.5

Infine, rispetto alla ragionevolezza di un rientro nello Stato di provenienza, che è correlata alla possibilità di un reinserimento in quella realtà (cfr. artt. 84 cpv. 5 LStrI e 31 cpv. 1 lett. g OASA), la questione può rimanere aperta, e ciò per il motivo che il ricorrente, come mostrato in precedenza, non è integrato a sufficienza, dal punto di vista finanziario, in Svizzera, e che i suoi affetti, ossia la moglie e i tre figli in tenera età, vivono nei Paesi Bassi.

E. 8

Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che la SEM non ha violato il diritto federale (art. 49 PA) rifiutandosi di approvare la proposta dell'UMCT di concedere al ricorrente un permesso di dimora B in sostituzione del suo permesso F. Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto e la decisione impugnata confermata.

E. 9

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 disborso (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, considerato l'esito negativo del ricorso, le spese processuali di fr. 1'000.- sono poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lui già versato. Per la medesima ragione al ricorrente non sono assegnate indennità per spese ripetibili (artt. 64 cpv. 1 PA e 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.