

BVGer F-5470/2019 vom 28. Juli 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-07-28, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-5470_2019

FR: TAF F-5470/2019 du 28 juillet 2020

IT: TAF F-5470/2019 del 28 luglio 2020

Regeste

Formazione e perfezionamento

Erwägungen

E. 1.1

Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale (TAF) 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 3 settembre 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. Dato che la procedura verte su una decisione in materia di diritto degli stranieri concernente l'entrata e il soggiorno in Svizzera di una persona che non è cittadina di uno Stato membro dell'Unione europea, la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in combinato disposto con l'art. 83 lett. c cifre 1 e 2 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]; cfr. anche la sentenza del Tribunale federale 2D_11/2018 del 12 giugno 2018 consid. 1.1).

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). L'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 impugnata, ha presentato tempestivamente, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, il suo gravame, versando inoltre nel termine impartito l'anticipo di fr. 1'000.- relativo alle presunte spese processuali. Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

E. 2.1

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale dispone di 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, salvo nel caso in cui un'autorità cantonale ha giudicato come autorità di ricorso, all'inadeguatezza (in tedesco: "Unangemessenheit"; in francese: "inopportunité"; artt. 49 e 54 PA). L'adeguatezza "bezeichnet - anders als die Rechtmässigkeit - den Handlungs- und Kontrollmassstab innerhalb des Ermessens der Verwaltung, d.h. dort, wo die Steuerung durch Rechtsnormen gering ist oder ganz wegfällt [...]. Angemessen bedeutet sodann den Umständen des Einzelfalls angemessen. Als unangemessen gilt daher, wenn die Verwaltung einem Schematismus folgt und die Umstände des Einzelfalls ausser Acht lässt [...]. Angemessen bedeutet weiter, dass alle für den Entscheid relevante Interessen berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werde [...]. Zur Angemessenheitskontrolle gehört ferner die Prüfung, ob es eine zweckmässigere, angemessenere Lösung gibt [...]" (cfr. Benjamin Schindler, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren - Kommentar, 2a ed., 2019, nn. 35 e 37 a 39 ad art. 49 PA).

E. 2.2

È determinante, in primo luogo, la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 con i riferimenti giurisprudenziali). In proposito, questo Tribunale accerta d'ufficio i fatti, con l'ausilio, dove necessario, dei mezzi di prova previsti dalla legge, ossia documenti, informazioni delle parti, informazioni o testimonianze di terzi, sopralluoghi e perizie (art. 12 PA: massima inquisitoria), le parti essendo comunque tenute a cooperare in diversi modi (artt. 13 cpv. 1, 49 e 52 cpv. 1 PA). Tuttavia, esso procede spontaneamente a constatazioni fattuali complementari rispetto a quanto risulta dagli atti solamente se ciò appare indicato. Esso ammette le prove offerte dalle parti se paiono idonee a chiarire i fatti, apprezzandole liberamente (art. 33 cpv. 1 PA nonché artt. 37 e 40 della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile [PC, SR 273], in relazione con l'art. 19 PA).

E. 2.3

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 [editori], 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

Il presente litigo verte sul rifiuto della SEM di approvare la proposta del SPCT di accordare al ricorrente un permesso di dimora per formazione (decisione impugnata, punto 2 del dispositivo), con il contestuale diniego di autorizzazione ad entrare in Svizzera (decisione impugnata, punto 1 del dispositivo).

E. 4

Sono applicabili alla fattispecie, nel loro tenore in vigore fino al 3 settembre 2019, data della decisione impugnata (cfr., per più dettagli, la sentenza TAF F-1169/2017 del 17 giugno 2019 consid. 2.4), la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RU 2019 1413), rinominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione dal 1° gennaio 2019 (LStrI, RS 142.20), designazione ripresa di seguito, l'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 (OASA, RS 142.201), nella quale sono formulate disposizioni d'esecuzione della LStrI, nonché 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).

E. 5.1

La LStrI disciplina il soggiorno degli stranieri in Svizzera, fissando in particolare le condizioni d'entrata e di partenza (artt. 1 e 5 LStrI). Oltre a detenere un documento di legittimazione riconosciuto per il passaggio del confine e, se richiesto, un visto, a disporre dei mezzi finanziari necessari al soggiorno e a non costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici né per le relazioni internazionali della Svizzera, lo straniero deve offrire garanzia che partirà dalla Svizzera se prevede di soggiornarvi soltanto temporaneamente (art. 5 cpv. 1 e 2 LStrI). Nell'esercizio del loro potere discrezionale, le autorità competenti tengono conto, in particolare, degli interessi pubblici e della situazione personale dello straniero (art. 96 cpv. 1 LStrI).

E. 5.2

Secondo l'art. 10 LStrI, per un soggiorno di tre mesi al massimo senza attività lucrativa lo straniero non necessita di un permesso; se nel visto è fissato un soggiorno di durata inferiore, vale questa durata (cpv. 1). Lo straniero che intende soggiornare in Svizzera per oltre tre mesi senza attività lucrativa necessita di un permesso. Il permesso va chiesto prima dell'entrata in Svizzera all'autorità competente per il luogo di residenza previsto (cpv. 2).

E. 5.3

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).

E. 5.4

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 (artt. 40 cpv. 1 e 99 LStrI in combinato disposto con l'art. 85 cpv. 1 OASA). La SEM può negare l'approvazione, limitarla nel tempo o vincolarla a condizioni e oneri; essa nega l'approvazione per il primo rilascio o per la proroga di un permesso, se le condizioni d'ammissione non sono adempite (art. 86 cpv. 1 e cpv. 2 lett. a OASA). È sottoposto per approvazione alla SEM, segnatamente, il rilascio del permesso di dimora per allievi, studenti, dottorandi, post dottorandi, ospiti accademici, persone che beneficino di un congedo sabbatico e titolari di una borsa di studio della Confederazione, se cittadini di Paesi associati a un elevato rischio di compromissione della sicurezza interna o esterna della Svizzera o di elusione delle prescrizioni legali in materia di soggiorno; la SEM stila l'elenco di tali Paesi e lo aggiorna regolarmente (art. 2 lett. a ODFGP). Questo elenco, nel quale figura anche il Pakistan, è contenuto nell'allegato al numero 1.3.2.1 lett. b delle Istruzioni LStrI della SEM (consultabili in linea via il link: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiserivce/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>; per hyperlink inserito al numero 1.3.2.1 lett. b delle Istruzioni LStrI, si accede all'allegato in questione).

E. 5.5

In conformità con l'art. 27 cpv. 1 LStrI, lo straniero può (in tedesco: "Ausländerinnen und Ausländer können [...]"; in francese: "Un étranger peut [...]") essere ammesso in Svizzera

per seguire una formazione o una formazione continua se: (a) la direzione dell'istituto scolastico conferma che la formazione o la formazione continua può essere intrapresa; (b) vi è a disposizione un alloggio conforme ai suoi bisogni; (c) dispone dei mezzi finanziari necessari; e (d) possiede il livello di formazione e i requisiti personali necessari per seguire la formazione o la formazione continua previste. Gli artt. 23 e 24 OASA precisano queste condizioni. L'art. 27 cpv. 1 LStrI è una regola di natura potestativa ("Kann-Vorschrift"), ciò che implica che, pure nell'ipotesi in cui uno straniero soddisfi tutte e quattro le condizioni cumulative, egli non gode di un diritto all'ottenimento di un permesso di dimora per formazione, a meno che una norma federale particolare o un trattato non gli accordi un tale diritto (cfr. tra le altre, la sentenza TAF C-4995/2011 del 21 maggio 2012 consid.7.1). In applicazione dell'art. 96 cpv. 1 LStrI (cfr. consid. 5.1), la valutazione relativa all'ammissione in Svizzera a scopo formativo, al di là delle quattro condizioni cumulative espressamente formulate all'art. 27 cpv. 1 LStrI, concerne anche la necessità di svolgere degli studi presso un istituto svizzero (cfr., in particolare, la sentenza TAF F-6868/2017 del 6 febbraio 2019 consid. 9.2). Lo stesso deve dirsi per l'opportunità di concedere l'ammissione in Svizzera al fine di effettuare una determinata formazione (cfr. art. 49 lett. c PA [consid. 2.1]). In questo contesto, secondo una prassi consolidata, "la priorité sera donnée aux jeunes étudiants désireux d'acquérir une première formation en Suisse. Parmi les ressortissants étrangers déjà au bénéfice d'une première formation acquise dans leur pays d'origine, seront prioritaires ceux qui envisagent d'accomplir en Suisse un perfectionnement professionnel constituant un prolongement direct de leur formation de base" (sentenza TAF C-5909/2012 del 12 luglio 2013 consid. 7.2, che riassume bene la giurisprudenza costante di questo Tribunale).

E. 6.1

In concreto, il ricorrente ha potuto iscriversi all'USI per intraprendere il ciclo di studi MSDE (cfr. consid. A e J), per cui non vi sono motivi di credere che egli non soddisfi la prima e la quarta condizione dell'art. 27 cpv. 1 LStrI. Egli ha inoltre saldato la tassa d'iscrizione di fr. 4'000.-, senza contare che l'USI non può aver mancato di verificare la sua situazione finanziaria generale, dimodoché si può presumere che egli adempì anche la terza condizione dell'art. 27 cpv. 1 LStrI. Peraltro, non sussistono ragioni di pensare che egli non potrebbe trovare un alloggio adeguato a Lugano o altrove in Ticino, cosicché pure la seconda condizione dell'art. 27 cpv. 1 LStrI sarebbe data. In questo senso, limitatamente alle condizioni esplicite dell'art. 27 cpv. 1 LStrI, il ricorrente potrebbe essere ammesso in Svizzera per partecipare al MSDE. Ciò premesso, si tratta ora di verificare in che misura il ragionamento della SEM, relativo alla necessità e all'opportunità, negate, di accordare al ricorrente la possibilità di svolgere il MSDE a Lugano, sia sostenibile sotto il profilo degli artt. 49 PA e 96 cpv. 1 LStrI.

E. 6.2

Quanto alla necessità di ammettere il ricorrente in Svizzera, si deve innanzitutto rilevare che egli ha già ottenuto due diplomi in Pakistan, compiendo in totale sette anni di studio. A conclusione di questa duplice formazione tecnico-universitaria, egli ha lavorato quasi due anni, in qualità di ingegnere, presso l'impresa pakistana B (cfr. consid. A). Questa sua esperienza professionale si è svolta con successo, come risulta dalla lettera di B "To Whom It May Concern", del 1° marzo 2019, nella quale il ricorrente è descritto come "dedicated and self-motivated employee. He is a good team player with impressive communication skills", e che si conclude con la formula di auguri "we wish him good luck for his Master

studies in Switzerland". A partire da questi dati, si deve constatare che il ricorrente non può essere annoverato tra gli studenti che desiderano acquisire una prima formazione in Svizzera (cfr. consid. 5.5), e che, con ogni probabilità, ha lasciato il suo posto di lavoro, di propria iniziativa, per effettuare il MSDE a Lugano. Altrimenti detto, se non avesse avuto questo intento, egli avrebbe verosimilmente continuato a lavorare presso B o avrebbe cercato un'altra impresa nello stesso settore in Pakistan, ciò che testimonia, in definitiva, dell'adeguatezza della sua duplice formazione tecnico-universitaria alle esigenze del mercato del lavoro pakistano. Cionondimeno, è ancora doveroso fare una riflessione sul rapporto tra il BSSE, in quanto bachelor, e il MSDE, in quanto master. In generale, non vi sono dubbi che un master costituisce la continuazione o il prolungamento diretto del bachelor, nella misura in cui "con il master, in quanto secondo diploma universitario nel sistema di Bologna, si mira ad ampliare e ad approfondire le conoscenze acquisite durante il bachelor" (si veda il link: <https://www.orientamento.ch/dyn/show/9647?lang=it>). In questo senso, si deve riconoscere che la scelta del ricorrente è ragionevole e che il MSDE può anche essere visto in un'ottica di perfezionamento professionale (cfr. consid. 5.5). Tuttavia, questa valutazione non implica che il ricorrente abbia la necessità di effettuare proprio il MSDE presso l'USI per dare una svolta alla sua carriera. Del resto, il ricorrente stesso sembra essere cosciente di ciò, se si considera che ha potuto iscriversi sia all'ESIEE di Parigi, sia al Politecnico di Torino, ma che non ha ottenuto il visto da parte delle autorità francesi, e che ha rinunciato a chiedere lo stesso visto alle autorità italiane, come si evince dal suo scritto "Visa History" (cfr. consid. B), in cui egli afferma, tra l'altro: "I gave priority to France because of its superiority in providing higher education. Therefore, I applied for a long term visa in France instead of Italy". Ora, questi fatti confermano che, per la ricerca di un posto di master in un ateneo europeo, il ricorrente si è lasciato guidare essenzialmente dalla propria convenienza in funzione di un ipotetico o reale rating degli istituti considerati, cosicché la scelta della Svizzera non è manifestamente il risultato di una necessità. Pertanto, diversamente da quanto sostiene il ricorrente nell'impugnativa, non si può rimproverare alla SEM, in violazione dell'art. 49 lett. a PA, di aver ecceduto il proprio potere d'apprezzamento o di averne abusato nel considerare che egli non ha dimostrato a sufficienza di avere la necessità d'intraprendere degli studi in Svizzera. Inoltre, la SEM ha effettuato questo apprezzamento, nonostante l'opinione contraria del ricorrente, dopo avere accertato in modo completo i fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA). Ne deriva che, sotto il profilo della necessità, il rifiuto della SEM di approvare il rilascio al ricorrente di un permesso di dimora per compiere degli studi in Svizzera, è conforme al diritto.

E. 6.3

Rispetto all'opportunità di ammettere il ricorrente in Svizzera a scopo formativo, la questione sembra vertere in buona parte, come tendono a suggerire la decisione impugnata e il ricorso (cfr. consid. G e H), sulla sua cittadinanza pakistana. In proposito bisogna sottolineare che il Pakistan fa parte dei "Paesi associati a un elevato rischio di compromissione della sicurezza interna o esterna della Svizzera o di elusione delle prescrizioni legali in materia di soggiorno" (cfr. consid. 5.4), e che, per questa ragione, la SEM ha creduto bene di chiedere al SIC se detenesse informazioni rilevanti sul ricorrente, ottenendo una risposta negativa (cfr. consid. D). A partire da questo riscontro è legittimo presumere, benché ciò non risulti esplicitamente dalla decisione impugnata, che la cittadinanza pakistana del ricorrente non abbia influito, o comunque non in maniera determinante, sul rifiuto della SEM di approvare il rilascio del permesso di dimora per formazione da parte del Cantone Ticino. Questo significa che non si può biasimare la SEM

di avere peccato di schematicismo nei confronti del ricorrente con riferimento alla sua cittadinanza (cfr. consid. 2.1). Su questa scia, si osservi che se egli avesse chiesto alla SEM di consultare l'incarto, avrebbe ricevuto, con ogni probabilità, una copia anonimizzata del messaggio elettronico del SIC del 15 agosto 2019 (cfr. consid. D), ciò che gli avrebbe permesso di meglio capire i motivi della SEM. In questo senso, l'affermazione del ricorrente che il rifiuto dell'approvazione poggerebbe soltanto sulla sua cittadinanza pakistana (cfr. consid. H), si rivela essere un'illusione più che una censura ponderata e ben argomentata. Per il resto, nella decisione impugnata, la SEM si riferisce in modo generale, menzionando l'art. 3 cpv. 3 LStrI, all'interesse pubblico della Svizzera a gestire la propria politica migratoria come meglio crede, tenendo conto "dell'evoluzione demografica, sociale e sociopolitica [...], senza perdere di vista che l'ammissione di uno straniero è una decisione autonoma appartenente ad ogni Stato sovrano, fatti salvi gli obblighi legati al diritto internazionale pubblico". In proposito, non rimane che constatare, nonostante il suo carattere generale, la pertinenza di questo richiamo alla natura della politica migratoria della Svizzera, che fondamentalmente non differisce da quella degli altri Stati. In questo rispetto, va però sottolineato che, proprio perché la Svizzera è uno Stato sovrano e che gestisce la sua politica migratoria autonomamente, la SEM non avrebbe dovuto riferirsi nella decisione impugnata, qualunque sia stato il suo proposito, al rifiuto delle autorità francesi di rilasciare al ricorrente un visto di lunga durata per formazione a causa del possibile abuso della sua richiesta. È comunque doveroso aggiungere che la questione dell'assenza di garanzia del rientro in Pakistan del ricorrente, paventata dall'ASP (cfr. consid. B), non è stata, in definitiva, tematizzata nella decisione impugnata. Di conseguenza, anche dal punto di vista dell'opportunità (adeguatezza) ai sensi dell'art. 49 lett. c PA, il rifiuto di approvare il rilascio al ricorrente di un permesso di dimora per svolgere degli studi in Svizzera, regge ad una verifica giudiziale esercitata nel rispetto del potere d'apprezzamento della SEM.

E. 7

Siccome il ricorrente non ottiene alcun permesso di dimora per formazione, è pure a giusto titolo che la SEM gli ha negato l'autorizzazione ad entrare in Svizzera a questo scopo.

E. 8

In conclusione, tenuto conto di quanto precede, la decisione impugnata è conforme al diritto federale ed opportuna (art. 49 PA), per cui il ricorso deve essere respinto.

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 disbori (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 stessa ragione, al ricorrente non si attribuiscono indennità per spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA a contrario). 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.