Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 513/2015

Sentenza del 13 dicembre 2015

II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Zünd, Presidente,
Seiler, Aubry Girardin,
Cancelliere Savoldelli.

Partecipanti al procedimento
A._____,
patrocinata dall'avv. Sergio Sciuchetti,
ricorrente,

contro

Sezione della popolazione,
Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino,
6500 Bellinzona,

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
Decadenza di un permesso di domicilio,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 29 aprile 2015 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.
A._____ (1981), cittadina bosniaca, è entrata in Svizzera nel giugno del 1993 per ricongiungersi con i genitori. Arrivata nel nostro Paese, ha dapprima beneficiato di un permesso di dimora. Il 1° luglio 2003 ha quindi ottenuto un permesso di domicilio.
Nell'agosto 2009, la ricorrente si è sposata a W._____ (Bosnia) con un connazionale, il quale l'ha raggiunta in Svizzera nell'ottobre del 2011. Nell'agosto 2012 il loro matrimonio è stato sciolto per divorzio dal Tribunale municipale della stessa località in cui si erano sposati. Sul piano lavorativo, il 1° maggio 2010 A._____ ha iniziato uno stage professionale presso (...), a far tempo dal 1° gennaio 2012, è stata poi assunta come fisioterapista.

B.
Nel corso del 2013, durante la procedura di naturalizzazione, le autorità competenti in materia hanno rilevato che A._____ ha frequentato le scuole dell'obbligo e il liceo in Bosnia (a W._____), l'università e una scuola di fisioterapia in Serbia (a Y._____), dove ha concluso gli studi nel 2008, e che una volta stabilitasi definitivamente in Svizzera, ha seguito dei corsi per imparare la lingua italiana.
Interrogata dalla Polizia, il 3 ottobre 2013 A._____ ha confermato di avere frequentato tutte le scuole obbligatorie (elementari e medie dal 1988 al 1996) ed il liceo (dal 1996 al 2000) a W._____, dove risiedeva presso i nonni, e che, in quel periodo, tornava in Ticino durante le vacanze scolastiche. Precisando che la sua presenza non era obbligatoria, essendo sufficiente presentarsi circa una settimana al mese per seguire in riassunto le lezioni, ha poi aggiunto che nell'ottobre 2000 si è trasferita a Y._____, dove ha frequentato la facoltà di giurisprudenza fino al 2003. Sempre in

quel frangente, ha infine spiegato che, dopo avere interrotto gli studi universitari, ha deciso di iscriversi a una scuola di fisioterapia, sempre a Y._____, dove si è diplomata nel 2008; che, per mantenere il permesso, rientrava con regolarità in Svizzera, dove si è stabilita definitivamente a partire da quello stesso anno; che a quel momento ha pure iniziato a seguire delle lezioni di italiano, così da integrarsi meglio nel tessuto sociale elvetico.

C.
Preso atto della situazione descritta, il 24 febbraio 2014 la Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni del Canton Ticino ha revocato (rispettivamente dichiarato decaduto) il permesso di domicilio di A._____, intimandole di lasciare la Svizzera. Nella decisione indirizzata a quest'ultima, l'autorità le ha in particolare rimproverato di avere sottaciuto la frequentazione delle scuole all'estero; ha inoltre indicato che il rientro saltuario presso i genitori non costituiva un motivo sufficiente per mantenere l'autorizzazione di soggiorno a suo tempo concessale; ha infine osservato di ritenere che, fin dal momento del rilascio del permesso di dimora, nel 1993, il centro dei suoi interessi non si trovasse in Svizzera bensì altrove.
La decisione citata è stata in seguito confermata sia dal Consiglio di Stato (8 luglio 2014) sia dal Tribunale cantonale amministrativo (29 aprile 2015). Pur non esprimendosi definitivamente in merito al periodo tra il 1993 e il 2003, come invece avevano fatto la Sezione della popolazione e il Consiglio di Stato, anch'esso ha infatti confermato che il permesso di A._____ era decaduto siccome, almeno a partire dal 2004, il centro dei suoi interessi non si trovava affatto nel nostro Paese, bensì all'estero.

D.
L'8 giugno 2015 A._____ ha impugnato il giudizio della Corte cantonale con un ricorso dinanzi al Tribunale federale nel quale formula le seguenti e testuali conclusioni:

1. Il ricorso è accolto. Conseguentemente la decisione avversata è annullata e così pure le decisioni del Consiglio di Stato dell'8.7.2014 e dell'Ufficio cantonale della migrazione del 24.2.2014.
In via subordinata:
Il ricorso è accolto. Conseguentemente la decisione avversata è annullata ed è rinviata al Tribunale amministrativo cantonale perché abbia a statuire nel senso dei considerandi e con le premesse di cui ai considerandi (§ 10. del testo del ricorso).
2. Le tasse e le spese di giustizia della presente istanza sono poste a carico dello Stato della Repubblica e del Cantone del Ticino, che dovrà versare le ripetibili alla ricorrente.
3. Le tasse e le spese di giustizia per le procedure dinanzi al Tribunale amministrativo cantonale e del Consiglio di Stato sono poste a carico della Stato della Repubblica e del Cantone del Ticino e quindi restituite alla ricorrente qualora le avesse anticipate; alla ricorrente dovranno essere versate le ripetibili per le due istanze cantonali.
Le tasse di decisione dell'Ufficio della migrazione sono annullate e, se del caso restituite alla ricorrente.
In caso di sentenza nel senso della richiesta di merito in via subordinata: tasse e spese di giustizia e ripetibili nella misura del rimando ed a dipendenza dell'autorità alla quale viene rimandata.
Durante la procedura, la Corte cantonale si è riconfermata nelle motivazioni e nelle conclusioni della propria sentenza. Ad essa hanno fatto in sostanza rinvio anche la Sezione della popolazione e la Segreteria di Stato della migrazione. Il Governo ticinese si è invece rimesso al giudizio di questa Corte.

Diritto:

1.

1.1. Presentata in tempo utile (art. 100 cpv. 1 LTF) dalla destinataria della decisione querelata (art. 89 cpv. 1 LTF), l'impugnativa è nella fattispecie ammissibile quale ricorso in materia di diritto pubblico giusta l'art. 82 segg. LTF, in quanto concerne la decadenza di un permesso che autorizza a soggiornare in Svizzera a tempo indeterminato (sentenze 2C 408/2010 del 15 dicembre 2010 consid. 1.1 e 2C 100/2010 del 19 luglio 2010 consid. 1.2).

1.2. In ragione dell'effetto devolutivo dei ricorsi interposti, la ricorrente è però legittimata a formulare conclusioni riguardanti solo l'annullamento e la riforma della sentenza del Tribunale cantonale amministrativo. Per quanto direttamente volte all'annullamento o alla modifica delle decisioni emesse dal Consiglio di Stato e dalla Sezione della popolazione, le conclusioni tratte nel ricorso sono quindi inammissibili (DTF 134 II 142 consid. 1.4 pag. 144).

2.

2.1. Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale (art. 106 cpv. 1 LTF); nondimeno, tenuto conto dell'onere di allegazione e motivazione posto dalla legge (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF), si confronta di regola solo con le censure sollevate. Nell'atto di ricorso occorre pertanto spiegare in modo conciso in cosa consiste la lesione del diritto e su quali punti il giudizio contestato viene impugnato (DTF 134 II 244 consid. 2.1 pag. 245 seg.). Esigenze più severe valgono poi in relazione alla violazione di diritti fondamentali; simili critiche vengono infatti trattate unicamente se sono state motivate in modo chiaro, circostanziato ed esaustivo (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 133 II 249 consid. 1.4.2 pag. 254).

2.2. Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Esso può scostarsene solo se è stato eseguito in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario, profilo sotto il quale viene esaminato anche l'apprezzamento delle prove (DTF 136 III 552 consid. 4.2 pag. 560; sentenza 2C 959/2010 del 24 maggio 2011 consid. 2.2). A meno che non ne dia motivo la decisione impugnata, il Tribunale federale non tiene neppure conto di fatti o mezzi di prova nuovi, i quali non possono in ogni caso essere posteriori al giudizio impugnato (art. 99 cpv. 1 LTF; DTF 133 IV 343 consid. 2.1 pag. 343 seg.).

2.3. In relazione all'apprezzamento delle prove e all'accertamento dei fatti, il Tribunale federale riconosce al Giudice del merito un ampio potere. Ammette cioè una violazione dell'art. 9 Cost. solo qualora l'istanza inferiore non abbia manifestamente compreso il senso e la portata di un mezzo di prova, abbia omesso di considerare un mezzo di prova pertinente senza un serio motivo, oppure se, sulla base dei fatti constatati, abbia tratto deduzioni insostenibili (sentenza 2C 892/2010 del 26 aprile 2011 consid. 1.4). Anche in questo contesto, conformemente a quanto previsto dall'art. 106 cpv. 2 LTF, spetta al ricorrente dimostrare con precisione, e per ogni accertamento censurato, in che modo le prove avrebbero dovuto essere valutate, per quale ragione l'apprezzamento dell'autorità adita sia insostenibile e in che misura la violazione invocata sarebbe suscettibile d'avere un'influenza sull'esito del litigio (DTF 133 IV 286 consid. 1.4 pag. 287 seg.; 128 I 295 consid. 7a pag. 312).

3.
Da un punto di vista procedurale, la ricorrente sostiene che il giudizio impugnato non sia abbastanza motivato e che, per questa ragione, leda l'art. 29 cpv. 2 Cost.

3.1. Il diritto di essere sentito ancorato nell'art. 29 cpv. 2 Cost. - quale garanzia minima che può essere concretizzata in norme di diritto cantonale, qui non invocate (DTF 135 I 279 consid. 2.2 pag. 281 seg.) -, comprende vari aspetti. Tra questi, il diritto ad una motivazione sufficiente, cui l'insorgente si richiama. Questo diritto non impone tuttavia di esporre e discutere tutti i fatti, i mezzi di prova e le censure formulati; basta che dalla decisione impugnata emergano in maniera chiara i motivi su cui l'autorità fonda il suo ragionamento (DTF 134 I 83 consid. 4.1 pag. 88; 133 III 439 consid. 3.3 pag. 445; 129 I 232 consid. 3.2 pag. 236 seg.).

3.2. Proprio come nella fattispecie. La motivazione contenuta nella sentenza impugnata permette in effetti di comprendere le ragioni che hanno condotto la Corte cantonale a confermare la decadenza del permesso di domicilio: non da ultimo, anche sulla base dell'apprezzamento delle diverse dichiarazioni prodotte in corso di procedura (giudizio impugnato, consid. 3.5). Sapere se il ragionamento svolto dal Tribunale cantonale amministrativo sia o meno corretto è invece un aspetto di merito, che non concerne la garanzia invocata e che andrà esaminato più oltre (sentenza 2C 750/2014 del 27 ottobre 2015 consid. 3).

4.
Il ricorso ha per oggetto il riconoscimento della decadenza di un permesso di domicilio.

4.1. Giusta l'art. 61 cpv. 2 LStr, se uno straniero lascia la Svizzera senza notificare la propria partenza, il suo permesso di domicilio decade automaticamente trascorso il termine di sei mesi; su richiesta presentata prima della scadenza di detto termine, il permesso di domicilio può essere mantenuto per quattro anni (art. 79 cpv. 2 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 [OASA; RS 142.201]). Per quanto riguarda il permesso di domicilio, l'art. 61 cpv. 2 LStr ha la stessa portata dell'art. 9 cpv. 3 della vecchia legge concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), ragione per la quale anche la giurisprudenza relativa a quest'ultimo disposto resta applicabile (sentenza 2C 19/2012 del 26 settembre 2012 consid. 4 e 2C 853/2010 del

22 marzo 2011 consid. 5.1).

4.2. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, sviluppata appunto quando ancora era in vigore la legge federale sul domicilio e la dimora degli stranieri e oggi almeno in parte codificata nell'art. 79 cpv. 1 OASA, la fattispecie della decadenza è però realizzata anche se una persona manca regolarmente dalla Svizzera durante un lasso di tempo lungo, ritornandovi ogni volta prima del trascorrere dei sei mesi previsti dalla legge, per motivi di visita, turismo o affari. Al pari di un'assenza continuata, questi rientri non interrompono infatti i soggiorni all'estero, neppure quando lo straniero dispone di un alloggio in Svizzera (DTF 120 Ib 369 consid. 2c pag. 372; sentenza 2C 147/2010 del 22 giugno 2010 consid. 5.1). In tali circostanze (ripetuti soggiorni in un altro Paese durante un lasso di tempo di svariati anni, interrotti da più o meno lunghi periodi di presenza in Svizzera), la questione del decadimento di un permesso dipende allora da un altro aspetto, ovvero dalla determinazione del luogo che costituisce per lo straniero il centro dei propri interessi (sentenza 2C 408/2010 del 15 dicembre 2010 consid. 4.2 con rinvii; ZÜND/ARQUINT, Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung, in Ausländerrecht, 2a ed. 2009,
n. 8.8 segg.).

4.3. Per quanto attiene ai minori che soggiornano in patria per acquisirvi una formazione, il centro dei loro interessi è reputato restare in Svizzera quando, oltre a non superare il termine di sei mesi d'assenza, gli stessi rientrano nel nostro Paese per passare tutte le vacanze scolastiche presso i genitori. Anche simile situazione non può tuttavia durare troppo a lungo; se così è, occorre in effetti considerare che il centro degli interessi di queste persone non si trova in Svizzera bensì nel Paese d'origine e che il loro permesso di domicilio è decaduto (sentenza 2C 853/2010 del 22 marzo 2011 consid. 5.1 sempre con ulteriori rinvii). La concessione di un'autorizzazione di questo genere ha infatti l'obiettivo di permettere allo straniero di vivere in Svizzera in maniera duratura, imparando ad esprimersi nell'idioma locale e integrandosi nel tessuto sociale, non quello di conferirgli un permesso di soggiorno e di lavoro al quale richiamarsi a seconda delle proprie necessità (sentenze 2C 609/2011 del 3 aprile 2012 consid. 3.4 e 2C 540/2011 del 19 dicembre 2011 consid. 3.3).

5.

5.1. Come già rammentato nei fatti, il 24 febbraio 2014 la Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni del Canton Ticino ha revocato (rispettivamente dichiarato decaduto) il permesso di domicilio di A._____, intimandole di lasciare la Svizzera.
Nella decisione indirizzata a quest'ultima, l'autorità citata le ha infatti rimproverato di avere sottaciuto la frequentazione delle scuole all'estero; ha inoltre indicato che il rientro saltuario presso i genitori non costituiva un motivo sufficiente per mantenere l'autorizzazione di soggiorno a suo tempo concessale; ha infine osservato di ritenere che, fin dal momento del rilascio del permesso di dimora, nel 1993, il centro dei suoi interessi non si trovasse in Svizzera bensì altrove.
Su ricorso, il provvedimento in questione è stato in seguito confermato sia dal Consiglio di Stato che dal Tribunale cantonale amministrativo.

5.2. Distanziandosi in parte dalle argomentazioni addotte dalle istanze precedenti e indicato di poter decidere in base agli atti, senza istruttoria, la Corte cantonale è in particolare giunta a respingere il gravame svolgendo il seguente ragionamento.
Dapprima si è chiesta se, soggiornando per pochissimo tempo in Svizzera prima di ritornare in Bosnia per continuare la propria formazione scolastica, l'insorgente non avesse eluso le disposizioni relative al ricongiungimento familiare. Rilevato come la stessa sostenesse che le autorità fossero al corrente sia del fatto che aveva seguito le scuole in Bosnia, sia del fatto che aveva poi intrapreso gli studi universitari a Y._____, ha tuttavia deciso di lasciare aperta la questione postasi (giudizio impugnato, consid. 3.3). A suo avviso, quanto meno a partire dall'iscrizione alla scuola di fisioterapia e fino almeno al 2008, il centro degli interessi della ricorrente si trovava in effetti all'estero di modo che, già per questo motivo, il permesso di soggiorno di cui era in possesso aveva perso di validità (giudizio impugnato, consid. 3.4 e 3.5).
Per le ragioni che seguono, il ragionamento svolto dalla Corte cantonale ticinese non può essere tuttavia condiviso.

6.

6.1. Nel considerando 3.4 della querelata sentenza, il Tribunale amministrativo afferma che occorre "ragionevolmente ritenere" come - quanto meno a partire dalla sua iscrizione alla scuola di fisioterapia - il centro degli interessi della ricorrente non si trovava più nel nostro Paese e che l'indicazione da lei

fornita secondo cui per riuscire a mantenere il permesso di soggiorno faceva "in modo di avere le presenze in Svizzera" non basta a "sovvertire tale conclusione".
Come rilevato nell'impugnativa, così argomentando non tiene tuttavia debitamente conto del fatto che quella del centro degli interessi dell'insorgente è una questione che non può essere risolta partendo da una presunzione, ma è un aspetto sul quale dev'essere fatta luce attraverso un esame, un confronto e una ponderazione complessiva delle prove a disposizione (sentenze 2C 213/2014 del 5 novembre 2014 consid. 3; 2C 327/2013 del 27 ottobre 2013 consid. 2.2.3; 2C 832/2012 del 10 settembre 2012 consid. 2 e 2C 147/2010 del 22 giugno 2010 consid. 3).
Sempre così argomentando la Corte cantonale non mette poi in giusta luce nemmeno il fatto che, benché allo straniero competa un obbligo di collaborazione durante tutta la procedura (art. 90 LStr), la prova del sussistere delle condizioni per la pronuncia di una revoca del permesso di soggiorno o del suo decadimento incombe nella sua sostanza all'autorità (sentenze 2C 988/2014 del 1° settembre 2015 consid. 3.1; 2C 1046/2011 del 14 agosto 2012 consid. 4.3 e 2C 60/2008 del 9 giugno 2008 consid. 2.2).

6.2. Influenzati dall'approccio descritto, condivisi non possono però essere neanche l'apprezzamento delle prove che comunque è stato svolto e l'opzione di risolvere la vertenza senza procedere ad ulteriori atti istruttori. In effetti:
Il considerando 3.4 si apre e si chiude con osservazioni (sullo scopo del ricongiungimento familiare e sulla relazione sentimentale allacciata dall'insorgente con il connazionale che è poi diventato suo marito) che non si riferiscono in modo specifico all'aspetto da provare (osservazioni iniziali) rispettivamente al periodo su cui la Corte cantonale ha deciso di focalizzare la propria attenzione (osservazioni finali) e non sono pertanto determinanti ai fini del contendere.
Le risultanze dell'interrogatorio del 3 ottobre 2013 della ricorrente così come i contenuti della dichiarazione del 24 marzo 2014 dell'alta scuola sanitaria di Y._____ - che conferma per altro che la presenza all'insegnamento teorico non era necessaria - vengono nel contempo menzionati solo quali argomenti "aggiuntivi", partendo di fatto dal principio che la conduzione prevalente della vita all'estero fosse già dimostrata e che gli aspetti evidenziati ne costituissero una semplice conferma.
Sempre nell'ottica adottata, che imponeva di sovvertire una conclusione certa e dimostrata, viene infine a torto negata ogni forza probante anche a tutte quelle dichiarazioni di terze persone che, in ossequio all'obbligo di collaborazione (art. 90 LStr), la ricorrente ha raccolto e prodotto nel corso della procedura davanti alle istanze cantonali.

6.3. Ad un'attenta lettura delle dichiarazioni menzionate non poteva infatti sfuggire che almeno sei di esse - cioè quelle di (...) - non attestano solo di "averla vista a più riprese in Ticino nel corso degli anni passati" ma indicano in realtà proprio che dopo il 2000 rispettivamente nel corso degli ultimi 10-15 anni la ricorrente ha risieduto "regolarmente" in X._____ (TI).
Confrontato con questi documenti, il Tribunale amministrativo non poteva quindi semplicemente ignorarli, ritenendoli troppo vaghi. Tanto meno poteva scartarli facendo riferimento anche al periodo del soggiorno in Bosnia: su cui aveva in precedenza deciso di non esprimersi in modo definitivo, per concentrarsi sul periodo successivo all'iscrizione alla scuola di fisioterapia a Y._____ (precedente consid. 5.2).
Al contrario, sia per il tenore degli stessi, sia per il fatto che l'unico elemento davvero concreto a sostegno della conclusione da cui era partito era in sostanza una frase contenuta nel verbale d'interrogatorio del 3 ottobre 2013, avrebbe invece dovuto approfondire il proprio esame: procedendo ad ulteriori atti istruttori e, in particolare, all'audizione degli estensori delle dichiarazioni medesime.

6.4. Rilevato che la critica con cui l'insorgente si duole dell'apprezzamento insostenibile delle prove e della mancata esecuzione di ulteriori atti istruttori risulta fondata, il ricorso dev'essere pertanto accolto, la sentenza impugnata annullata e l'incarto rinviato alla Corte cantonale per nuova istruzione e nuovo giudizio, nel senso dei considerandi.

7.

7.1. Secondo giurisprudenza, il rinvio dell'incarto all'istanza precedente per procedere a complementi istruttori, con esito aperto, comporta che chi ricorre venga considerato come vincente (sentenze 2C 249/2011 del 3 febbraio 2012 consid. 6 e 2C 60/2011 del 12 maggio 2011 consid. 2.4).

7.2. Soccombente, lo Stato del Cantone Ticino è dispensato dal pagamento delle spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF). Esso dovrà però corrispondere alla ricorrente, patrocinata da un avvocato, un'indennità per ripetibili per la sede federale (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto. La sentenza del 29 aprile 2015 è annullata e la causa rinviata al Tribunale cantonale amministrativo per nuovo giudizio, nel senso dei considerandi.

2.
Non vengono prelevate spese.

3.
Lo Stato del Cantone Ticino verserà alla ricorrente un'indennità di fr. 2'000.-- a titolo di ripetibili per la sede federale.

4.
Comunicazione al patrocinatore della ricorrente, alla Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, nonché all'Ufficio federale della migrazione.

Losanna, 13 dicembre 2015

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Zünd

Il Cancelliere: Savoldelli