



Corte III
C-1521/2011

Sentenza del 1° dicembre 2011

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Marianne Teuscher, Ruth Beutler,
cancelliera Mara Vassella.

Parti

A. _____,
ricorrente,

contro

Ufficio federale della migrazione (UFM),
Quellenweg 6, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen,
decisione dell'8 febbraio 2011.

Fatti:**A.**

L'8 dicembre 2010, B._____, cittadina del Kosovo nata il ..., ha presentato una domanda di visto presso la Rappresentanza svizzera a Pristina con lo scopo di entrare nello spazio Schengen al fine di visitare, per un periodo di tre mesi, i suoi famigliari residenti in Svizzera. Con decisione del 13 dicembre seguente la suddetta Rappresentanza ha rifiutato di concedere un visto all'interessata, considerato che la sua intenzione di lasciare lo spazio Schengen prima della scadenza del visto non poteva essere stabilita con certezza.

Contro questa decisione, l'11 gennaio 2011, B._____ ha interposto opposizione presso l'UFM.

Il 12 gennaio 2011 l'Ambasciata svizzera ha informato l'UFM di non poter considerare sufficientemente garantita l'uscita dalla Svizzera della richiedente, vedova e residente da sola in Kosovo. Ha inoltre menzionato che due precedenti richieste presentate nel 2010 erano state respinte per due volte dall'Ambasciata ed una volta dall'UFM.

B.

Con decisione dell'8 febbraio 2011, l'UFM ha respinto l'opposizione dell'11 gennaio 2011 e ha confermato il rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen. A sostegno delle proprie argomentazioni l'UFM ha sottolineato che la legislazione sugli stranieri non prevede un diritto ad entrare nello spazio Schengen o al rilascio di un visto, anche qualora la persona interessata adempia a tutte le condizioni d'entrata. Un visto non è inoltre concesso ad uno straniero il cui ritorno nel Paese d'origine non è garantito, sia a causa della situazione politica e socioeconomica prevalente in tale Stato, sia a causa della sua situazione personale. In concreto, considerati tutti gli elementi dell'incarto, l'UFM, rifacendosi alle conclusioni della Rappresentanza elvetica, ha sostenuto di non poter ritenere sufficientemente garantita la partenza al termine del soggiorno in Svizzera, non potendo escludere che la richiedente, una volta entrata nello spazio Schengen, non desideri protrarre il soggiorno nella speranza di trovare condizioni di vita migliori di quelle che conosce in Patria. Quanto alla sua situazione familiare, l'UFM ha osservato che l'interessata, rimasta vedova e in età avanzata, vive sola, tre dei suoi figli risiedono in Svizzera e percepisce una rendita mensile estremamente

modesta. Nel corso del 2010 due domande di rilascio di un visto d'entrata nello spazio Schengen sono state respinte dall'ambasciata e una volta dall'UFM. Ritenuta la prassi restrittiva in materia, il desiderio di recarsi in Svizzera per fare visita ai figli non basta per giustificare il rilascio di un visto.

C.

Con scritto del 7 marzo 2011, rimesso alle Poste il giorno successivo, un figlio della richiedente, A._____, ha interposto ricorso contro la suddetta decisione chiedendo l'annullamento della stessa e la concessione dell'autorizzazione d'entrata. A sostegno del proprio gravame, fa valere che la richiesta di visto soddisfa completamente i requisiti di legge e che un'assicurazione medica di viaggio valida sarebbe stata stipulata non appena si avrà la certezza di ottenere il visto. Il ricorrente ritiene la decisione discriminatoria, rilevando come, in casi analoghi, sarebbero stati rilasciati dei visti. Osserva inoltre che la richiedente, nonostante le dichiarazioni contenute nella richiesta di visto ha due figlie – con una delle quali ha degli stretti legami affettivi - che vivono nella stessa località (Leskovec) e altri parenti in Kosovo. Oltre ad una rendita estremamente modesta, essa percepisce dai figli quanto le necessita per vivere agiatamente. Nel 2002 la richiedente aveva ottenuto un visto ed era rientrata nel rispetto dei termini; sebbene nel 2010 le precedenti richieste siano state respinte, siccome non vi erano sufficienti garanzie, il problema sarebbe ora risolto dato che i tre figli residenti in Svizzera sono disposti a portarsi garanti per il soggiorno della madre. Allega i certificati di nascita delle sorelle C.____ (1966) e D.____ (1975).

D.

Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto ricorso, con preavviso del 3 maggio 2011, l'UFM ha postulato al reiezione del gravame. Esso ha ribadito quanto asserito nella decisione dell'8 febbraio 2011, aggiungendo inoltre che la presenza dei figli in Svizzera potrebbe rappresentare un ulteriore motivo per tentare di prolungare la permanenza nello spazio Schengen. Inoltre vista la sua età, la richiedente appartiene ad una categoria di persone suscettibili di necessitare cure mediche anche importanti. La ricorrente potrebbe essere legittimamente tentata di prorogare il soggiorno con lo scopo di beneficiare di un migliore sistema medico e sanitario di quello presente nel suo Paese. L'UFM ha infine precisato che non sono messe in causa la buona fede dei richiedenti né quella dei loro ospitanti in Svizzera.

E.

Invitato ad esprimersi in merito al suddetto preavviso, con replica del 16 maggio 2011, il ricorrente ha ribadito in parte quanto asserito nel suo ricorso e facendo rilevare che nessuno straniero può dare la garanzia assoluta di partire entro i termini prescritti. Ribadisce che la richiedente intende ritornare in Patria, unico luogo dove potrebbe vivere, indipendentemente dalla situazione economica, dove è nata e cresciuta, di cui conosce la lingua e le abitudini e dove si trovano una parte dei suoi cari.

F.

Con duplica del 6 giugno 2011, l'autorità di prime cure ha confermato la decisione dell'8 febbraio 2011 e le osservazioni del 3 maggio 2011.

Diritto:**1.**

1.1. Riservate le eccezioni previste all'art. 32 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), in conformità dell'art. 31 LTAF, il Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 dalla legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

1.2. In particolare, le decisioni in materia di rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen rese dall'UFM - il quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 lett. d LTAF - possono essere impugnate dinanzi al TAF che statuisce in via definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 lett. c cifra 1 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

1.3. Salvo i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti la procedura dinanzi al Tribunale è retta dalla PA (art. 37 LTAF).

1.4. Il ricorrente ha diritto di ricorrere (art. 48 cpv.1 PA) e il suo ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (art. 50 e 52 PA).

2.

Ai sensi dell'art. 49 PA, i motivi di ricorso sono la violazione del diritto

federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza, nella misura in cui un'autorità cantonale non abbia giudicato come autorità di ricorso. Il Tribunale applica d'ufficio il diritto federale nella procedura ricorsuale e non è vincolato in nessun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA). Rilevanti sono in primo luogo la situazione di fatto e di diritto al momento del giudizio (cfr. DTAF 2011/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

3.

Come rettamente osservato dall'UFM, la legislazione svizzera in materia di diritto concernente gli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata nello spazio Schengen né il rilascio di un visto anche qualora il richiedente adempia a tutte le condizioni d'entrata. Così come gli altri Stati, la Svizzera non è tenuta ad autorizzare l'entrata di stranieri nel suo territorio. Riservati gli obblighi derivanti dal diritto internazionale pubblico le autorità amministrative decidono conformemente alle norme di legge e al potere discrezionale loro conferito. In linea di principio non esiste dunque un diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, salvo nei casi in cui lo straniero o i suoi parenti in Svizzera possano prevalersi di una norma speciale del diritto federale (cfr. Messaggio del Consiglio federale relativo alla legge sugli stranieri dell'8 marzo 2002, in FF 2002 3327 nonché DTF 135 II 1 consid. 1.1 e giurisprudenza ivi citata).

4.

Nella presente fattispecie si applicano le norme di diritto nazionale concernenti la procedura di visto, l'entrata e la partenza dalla Svizzera, per quanto gli Accordi di associazione alla normativa Schengen non prevedano disposizioni divergenti (cfr. art. 2 cpv. 4 e 5 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri [LStr, RS 142.20]).

5.

5.1. Per un soggiorno di una durata massima di tre mesi in Svizzera rispettivamente nello spazio Schengen, i cittadini di Paesi terzi necessitano, per varcare le frontiere, di documenti di viaggio valevoli e, se richiesto, di un visto (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. a LStr, art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008 concernente l'entrata e il rilascio del visto [OEV, 142.204] che rinvia all'art. 5 cpv. 1 lett. a e b del 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 aprile 2006, pag. 1-32] e l'art. 2 del 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 marzo 2010, pag. 1-4]).

5.2. Inoltre è necessario giustificare lo scopo e le condizioni di soggiorno nonché disporre di mezzi finanziari sufficienti (art. 5 cpv. 1 lett. b LStr, art. 5 cpv. 1 lett. c Codice frontiere Schengen 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]). I cittadini di Paesi terzi che intendono entrare nello spazio Schengen, devono comprovare che, trascorso il periodo concesso dal visto, lasceranno la Svizzera entro il termine stabilito (art. 14 cpv. 1 lett. d, art. 21 cpv. 1 Codice dei visti e art. 5 cpv. 2 LStr). Infine 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 (art. 5 cpv. 1 lett. c LStr, art. 5 cpv. 1 lett. d ed e Codice frontiere Schengen).

6.

Se le condizioni per rilasciare un visto al fine di entrare nello spazio Schengen non sono adempiute, in casi eccezionali è comunque possibile concedere un visto a validità territoriale limitata. Lo stato membro interessato può fare segnatamente uso di tale possibilità, se lo ritiene giustificato per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali (cfr. art. 25 cpv. 1 lett. a codice dei visti, anche art. 5 cpv. 4 lett. c Codice frontiere Schengen).

7.

L'Allegato I del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 elenca gli Stati, i cui cittadini all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati Schengen, devono essere in possesso di un visto (GU L 81 del 21 marzo 2001, pag. 1-7, per quanto riguarda la fonte integrale cfr. nota all'art. 4 cpv. 1 OEV). Considerato che il Kosovo figura in questo allegato, la richiedente soggiace all'obbligo del visto.

8.

Nella decisione impugnata, l'UFM ha rifiutato di autorizzare all'interessata

l'entrata nello spazio Schengen, non ritenendo sufficientemente assicurata la sua partenza. Occorre dunque esaminare se la stessa, considerati tutti gli elementi agli atti, appare disposta a ritornare nel suo Paese d'origine dopo il soggiorno auspicato conformemente all'art. 5 cpv. 2 LStr. Affinché possa essere determinato se vi sono le garanzie necessarie per ritenere assicurata l'uscita dallo spazio Schengen, l'autorità competente deve procedere ad una valutazione di una situazione futura e a tale scopo si fonda da una parte sulla situazione politica, sociale ed economica prevalente nel Paese di provenienza e dall'altra parte sulla situazione personale, familiare e professionale della persona interessata. In tal senso tutti gli elementi del caso concreto devono essere presi in considerazione.

8.1. Il 17 febbraio 2008 il Parlamento kosovaro ha dichiarato l'indipendenza del Paese, il quale, il 26 febbraio 2008, è stato riconosciuto dalla Svizzera e, nel frattempo, da altri 76 Stati. La ricostruzione dell'amministrazione e delle infrastrutture è in corso, coadiuvata da organizzazioni internazionali e coalizioni di stati. Sotto il profilo economico, il Kosovo non è tuttavia ancora stato in grado di creare una dinamica di crescita. Con un prodotto interno lordo (PIL) pro capite di € 1'850.00 la Repubblica del Kosovo rimane uno dei Paesi più poveri d'Europa. In effetti, sebbene negli ultimi anni si siano verificati dei miglioramenti, il 45 % della popolazione vive al di sotto della soglia della povertà nazionale e il 17 % si trova in condizioni di estrema povertà. Il tasso di disoccupazione nel Kosovo corrisponde al 47 % ed il 29 % dei lavoratori è sottoccupato (cfr. <<http://www.worldbank.org>>, Countries > Kosovo > Overview > Country Brief 2010, ultimo aggiornamento: ottobre 2010, visitato il 16 novembre 2011).

La pressione migratoria da questo Paese risulta essere molto alta e questo si manifesta anche nelle statistiche sull'asilo. Concretamente nel 2010 4.3 % dei richiedenti provenivano dal Kosovo che, in cifre assolute, corrisponde a 602 richieste d'asilo. Nel primo semestre del 2011 sono state depositate 286 domande da persone provenienti dal Kosovo (cfr. UFM; <www.bfm.admin.ch> Temi > Statistiche > Statistiche sull'asilo > Jahresstatistiken > kommentierte Asylstatistik 2010, pag. 3 rispettivamente kommentierte Asylstatistik 2. Quartal 2011, pag. 8).

8.2. Le importanti disparità socioeconomiche tra la Svizzera e il Kosovo sopra menzionate sono idonee ad incrementare la pressione migratoria. Un'eventuale emigrazione è inoltre favorita allorché parenti o conoscenti si trovano all'estero, come è il caso nella presente fattispecie.

Pertanto è a giusta ragione che l'UFM ha considerato elevato il rischio del non rispetto dell'uscita dallo spazio Schengen entro i termini prestabiliti. La pressione migratoria, come lo dimostra l'esperienza, risulta inoltre elevata soprattutto in presenza di persone che non hanno particolari vincoli familiari o professionali al loro Paese d'origine.

Trarre delle conclusioni basandosi unicamente sulla situazione generale del Paese d'origine porterebbe tuttavia ad una valutazione dei fatti eccessivamente generalizzata. Occorre per tanto esaminare l'insieme delle circostanze del caso concreto; in particolare gli obblighi familiari, sociali o professionali possono costituire una prognosi favorevole per una partenza regolare dalla Svizzera.

9.

9.1. La richiedente ha 69 anni, è vedova e vive in Kosovo dove risiedono pure due figlie di 36 rispettivamente 45 anni (cfr. certificato di nascita rilasciato dalla Repubblica del Kosovo) nonché altri membri della famiglia. Il ricorrente sostiene che con la figlia C._____, che risiede nella stessa località, la madre intrattiene stretti legami affettivi che costituirebbero una ragione vincolante per il suo rientro in Patria. Ora, nessuna dichiarazione né testimonianza della figlia in tal senso è stata allegata alla documentazione relativa alla richiesta di visto né con il ricorso: al contrario, in un primo tempo la richiedente ha sostenuto di vivere sola in Kosovo e, dagli atti relativi alle richieste di permesso di dimora presentate dai coniugi B._____ in Ticino nel 1991 rispettivamente nel 1996, nell'ambito di soggiorni per visita ai figli, risulta che le figlie residenti in Patria non avevano alcuna possibilità di occuparsi dei genitori: C._____ risultava essere vedova con tre figli a carico e D._____ viveva lontana. Pur ammettendo che con il passare degli anni la situazione possa essersi modificata, la circostanza che la richiedente sia al beneficio solo di una modesta rendita statale di € 45.-- al mese (cfr. attestazione del 6 dicembre 2010 del Dipartimento dell'amministrazione delle rendite della Repubblica del Kosovo) e sia sostenuta finanziariamente per il resto esclusivamente dai figli residenti in Svizzera conduce a ritenere elevata la probabilità di un'eventuale emigrazione, nonostante il forte legame affettivo che la lega ad una delle figlie, che non può essere considerato vincolante al punto da dover costringerla a ritornare in Patria. Altri elementi inerenti eventuali obblighi familiari concreti della richiedente non vengono menzionati. Il ricorrente sostiene che, sebbene vi siano effettivamente delle differenze tra la Svizzera e il Kosovo, sua madre non intende emigrare: essa è nata e cresciuta in

questo Paese, ne conosce la lingua e le abitudini e vi si trovano una parte dei suoi cari. Sebbene tale circostanza possa effettivamente in una certa misura spingere la richiedente a rientrare, essa va tuttavia relativizzata tenuto conto del fatto che buona parte dei suoi famigliari sono emigrati e che già in epoca anteriore, come si è visto, l'interessata si era dichiarata disposta ad emigrare ed aveva effettuato i passi necessari presso le competenti autorità del Cantone Ticino. In conclusione, non emergono elementi concreti in merito alla sua situazione familiare e personale attuale in Kosovo che permettano di ritenere sufficientemente certa la volontà della stessa di rientrare nel Paese d'origine entro i termini previsti.

9.2. Il ricorrente ha osservato che in altri casi, richiedenti in analoghe condizioni hanno ottenuto un'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen. Egli fa dunque implicitamente valere una violazione del principio della parità di trattamento. Ora, nell'ambito delle autorizzazioni d'entrata è determinante la situazione personale dell'interessato, in particolare i legami familiari e professionali di quest'ultimo con il suo Paese d'origine, per cui risulta essere estremamente difficile effettuare dei paragoni tra diverse cause (cfr. sentenza del TAF C-3577/2010 del 3 marzo 2011 e giurisprudenza ivi citata). D'altra parte, va evidenziato che il principio della parità di trattamento non può essere invocato per beneficiare di un diritto accordato illegalmente ad una terza persona, in particolare qualora non si possa presupporre che l'autorità competente persista in tale pratica illegale (cfr. DTF 134 V 34 consid. 9; 127 II 113 consid. 9). In sede di ricorso il ricorrente si è prevalso di questa argomentazione in termini generali, senza referenze chiare e motivazioni dettagliate, venendo pertanto meno al suo dovere di sostenere e sostanziare le proprie affermazioni e di fornire le indicazioni necessarie al fine di permettere le verifiche delle sue argomentazioni. Infine va sottolineato che ogni fattispecie è trattata singolarmente alla luce delle proprie particolarità, in modo che il fatto che altre persone abbiano ottenuto dei visti non è determinante. Pertanto tale censura non può essere accolta.

10.

Visto quanto precede, il mero desiderio espresso dagli ospitanti, perfettamente comprensibile, di invitare la madre in Svizzera non può costituire di per sé un motivo giustificante la concessione del visto. Tenuto conto del numero importante di domande di autorizzazione d'entrata inoltrate, le autorità elvetiche devono prendere in considerazione il rischio risultante dal fatto che la persona a beneficio d'un visto d'entrata non lasci la Svizzera entro i termini del suo soggiorno

ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 LStr. In tali circostanze le autorità competenti sono state portate ad adottare una politica d'ammissione restrittiva e a procedere ad una severa limitazione del numero delle autorizzazioni d'entrata nello spazio Schengen.

Il Tribunale ritiene pertanto che il rischio di migrazione sia elevato e che la garanzia di ritorno di cui all'art. 5 cpv. 2 LStr non sia stata adempiuta.

11.

Le dichiarazioni fornite dagli ospitanti in relazione alla presa a carico delle spese del soggiorno auspicato e alle garanzie secondo le quali l'interessata lascerebbe lo spazio Schengen allo scadere del visto, non sono tali da impedirle, una volta entrata nel territorio elvetico, di intraprendere i passi necessari per stabilirvisi durevolmente (cfr. sentenza del Tribunale federale S6.281/2005 del 30 settembre 2005). L'esperienza ha infatti più volte dimostrato che le dichiarazioni d'intenzione formulate in merito all'uscita puntuale dalla Svizzera, costituiscono delle semplici dichiarazioni d'intenzione prive di effetti giuridici. Gli invitanti sono infatti in grado di garantire certi rischi finanziari relativi al soggiorno della richiedente, essi non possono tuttavia portarsi garanti per un determinato comportamento (cfr. DTAF 2009/27 consid. 9 con ulteriori riferimenti).

12.

Ne discende che l'UFM, con decisione dell'8 febbraio 2011, non ha né violato il diritto federale né abusato del suo potere di apprezzamento; l'autorità di prime cure non ha accertato in modo inesatto o incompleto i fatti giuridicamente rilevanti, inoltre la decisione non risulta inadeguata (art. 49 PA). Per questi motivi il ricorso va respinto.

13.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico del ricorrente (art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 1 a 3 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]).

(Dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 700.-- sono poste a carico del ricorrente e sono computate con l'anticipo spese dello stesso importo versato l'11 aprile 2011.

3.

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata)
- autorità inferiore (incarto n. di rif. SIMIC ... di ritorno)
- Sezione della popolazione, Bellinzona, per informazione

La presidente del collegio:

La cancelliera:

Elena Avenati-Carpani

Mara Vassella

Data di spedizione: