



Corte III
C-1988/2011

Sentenza del 29 giugno 2012

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Antonio Imoberdorf, Andreas Trommer,
cancelliere Manuel Borla.

Parti

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
tutti patrocinati dal Soccorso operaio svizzero SOS Ticino,
Via Zurigo 17, 6900 Lugano,
ricorrenti,

contro

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

Oggetto

Autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen.

Fatti:**A.**

Il 21 aprile 2010 D._____, cittadino svizzero residente a Coldrerio, e i coniugi E._____, cittadina svizzera, e F._____, cittadino iraniano rifugiato e titolare di un permesso C, hanno redatto uno scritto all'indirizzo dell'Ambasciata svizzera in Iran (Tehran), in cui postulavano il rilascio di un visto turistico (dal 23 luglio al 22 agosto 2010) a beneficio della sorella di quest'ultimo A._____ e dei suoi due figli, i minorenni B._____ e C._____ (in seguito gli interessati o ricorrenti) e di D._____. In sostanza essi si dichiaravano pronti a farsi carico di tutti i costi relativi al sostentamento e all'alloggio degli invitati nonché a garantire il loro rientro in Iran al termine del soggiorno.

Gli interessati si sono quindi rivolti alla citata Rappresentanza svizzera, sollecitando il rilascio del visto Schengen. Con decisione del 7 luglio 2010 la menzionata autorità ha emanato una decisione negativa mediante modulo standard Schengen.

B.

Statuendo sull'opposizione del 31 agosto 2010 di A._____, in rappresentanza anche dei figli minorenni B._____ e C._____, l'8 febbraio 2011 l'Ufficio federale della migrazione (in seguito: UFM) ha rifiutato a sua volta di concedere l'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen siccome la situazione personale degli interessati e le condizioni socioeconomiche prevalenti in Iran non permettevano di ritenere la partenza al termine del soggiorno sufficientemente garantita, non essendo possibile escludere che essi desiderino protrarre il soggiorno nella speranza di trovare condizioni di vita migliori di quelle che conoscono in patria, con susseguente ricongiungimento in Svizzera del marito, nonché padre.

C.

In data 1° aprile 2011 A._____, agendo anche a nome dei figli minorenni, ha inoltrato ricorso contro la decisione dell'autorità di prime cure, chiedendo al presente Tribunale di annullare la citata decisione e di accogliere la richiesta del permesso d'entrata. Essi hanno rilevato che l'UFM si è fondato su un accertamento incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, poiché la loro situazione familiare economica e professionale conferma la volontà di far rientro in Iran. Infatti nel proprio paese d'origine A._____ sarebbe proprietaria di alcuni immobili e avrebbe le risorse sufficienti per un vita agiata. In particolare, la ricorrente ha evidenziato

che in Iran ha tutta la sua famiglia, oltre al marito e ai figli. Infine viene pure sottolineato che il solo scopo è quello di poter incontrare nuovamente, dopo ben 11 anni, il proprio fratello nonché zio, che vive in Svizzera quale rifugiato. I ricorrenti hanno infine protestato tasse spese e ripetibili.

D.

Con risposta del 6 giugno 2011, l'autorità di prime cure ha chiesto di dichiarare il ricorso infondato in tutte le sue conclusioni e di confermare la decisione impugnata. Infatti l'UFM ha ribadito che le disparità economiche tra l'Iran e la Svizzera non possono escludere che l'interessata con i propri figli minorenni tenti di prolungare il soggiorno sul territorio svizzero. Inoltre, a dire dell'autorità di prime cure il fatto che A._____ svolga un'attività lavorativa in Iran non costituisce un legame professionale con il proprio Paese vincolante al punto da poter escludere tale eventualità.

E.

Invitati ad esprimersi in merito alla risposta con ordinanza dell'8 giugno 2011, i ricorrenti, con scritto del 1° luglio seguente, si sono riconfermati nelle loro allegazioni di fatto e di diritto rinviando a quanto già sostenuto in sede di ricorso.

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), giusta l'art. 31 LTAF il Tribunale amministrativo federale (di seguito: TAF o 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.

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 let. d LTAF - possono essere impuginate dinanzi al TAF, il quale statuisce in via definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 let. c cifra 1 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

1.2.

Riservati i casi in cui la LTAF non dispone altrimenti, la procedura dinanzi

al Tribunale è retta dalla PA (art. 37 LTAF). A._____ e i figli minorenni da essa rappresentati hanno il diritto di ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA) e il loro 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 alcun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA). Rilevante è in primo luogo la situazione di fatto al momento del giudizio (cfr. consid. 1.2. della sentenza 2A.451/2002 del 28 marzo 2003 pubblicata parzialmente in: DTF 129 II 215; DTAF 2011/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

3.

La politica delle autorità svizzere in materia di visti riveste un ruolo importante nella prevenzione dell'immigrazione clandestina (cfr. Messaggio del Consiglio federale relativo alla legge sugli stranieri dell'8 marzo 2002, in FF 2002 3327). Non potendo accogliere tutti gli stranieri che desiderano venire in questo paese, sia per un soggiorno di corta durata che per un soggiorno di lunga durata, le autorità svizzere possono applicare legittimamente una politica d'ammissione restrittiva (cfr. DTF 122 II 1 consid. 3a; ALAIN WURZBURGER, La giurisprudenza recente del Tribunale federale in materia di polizia degli stranieri, *Rivista di diritto amministrativo e di diritto fiscale* [RDAF] 1997 I, p. 287). Come rilevato a giusto titolo dall'autorità inferiore la legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata in Svizzera né il rilascio di un visto. La Svizzera, come gli altri Stati, non è tenuta ad autorizzare di principio l'entrata di stranieri nel suo territorio. Questa decisione viene presa dalla Svizzera autonomamente in accordo con il diritto internazionale pubblico (cfr. Messaggio citato in FF 2002 3327, nonché DTF 135 II 1 consid. 1.1).

4.

Le condizioni d'entrata in Svizzera per un soggiorno non superiore a tre mesi sono disciplinate all'art. 2 cpv. 1 dell'Ordinanza del 22 ottobre 2008 concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV, RS 142.204), il quale rinvia al 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 fisiche

(codice frontiere Schengen [GU L 105 del 13.04.2006 pag. 1-32]). L'art. 5 cpv. 1 del codice frontiere Schengen definisce le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi. Questi devono essere in possesso di uno o più documenti di viaggio validi che consentano di attraversare la frontiera e se richiesto, di un visto valido (lett. a e b), nonché giustificare lo scopo e le condizioni di soggiorno e disporre di mezzi finanziari sufficienti (lett. c 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]). 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 (lett. d ed e).

Ciò posto le condizioni d'entrata previste dal codice frontiere Schengen corrispondono essenzialmente a quelle di cui all'art. 5 cpv. 1 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, RS 142.20).

5.

L'art. 5 cpv. 2 LStr esige inoltre dallo straniero che prevede un soggiorno temporaneo in Svizzera una garanzia di partenza al termine del suo soggiorno. Questa condizione del diritto nazionale, non rappresenta un'esigenza supplementare e non contraddice il codice frontiere Schengen. L'indicazione del soggiorno temporaneo costituisce di fatto una dichiarazione d'intenzione di lasciare il paese non appena il motivo di soggiorno sia cessato. Allo stesso modo devono essere interpretate le istruzioni consolari comuni del 22 dicembre 2005 indirizzate alle rappresentazioni diplomatiche e consolari di prima categoria (ICC; GU C 326 del 22 dicembre 2005 pag.1-149). Le ICC esigono in particolare che venga valutato il rischio migratorio (cfr. GU C 326 pag.10). Pertanto la pratica e la giurisprudenza relative all'art. 5 cpv. 2 LStr possono essere applicate (in merito ai dettagli di tale problematica, cfr. DTAF 2009/27 consid. 5.2 e 5.3).

6.

In qualità di Paese dello spazio Schengen, la Svizzera applica parimenti il Regolamento n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 (GU L 81 del 21 marzo 2001), il cui art. 1 § 1 e 2 prescrive che i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'allegato I al medesimo Regolamento devono essere in possesso di visto all'atto di attraversamento delle frontiere esterne degli Stati Schengen. In proposito, essendo l'Iran, contemplato nel sopracitato allegato I, i ricorrenti, quali cittadini iraniani, soggiacciono all'obbligo del visto.

7.

7.1. Al fine di valutare se l'uscita dallo spazio Schengen alla scadenza del previsto soggiorno risulti sufficientemente assicurata, è necessario giudicare un comportamento futuro. Ora, non è possibile constatare in modo certo un fatto non ancora accaduto, tuttavia si possono emettere delle supposizioni, considerando l'insieme delle circostanze della fattispecie e i dati concreti che risultano dalla situazione generale del Paese d'origine dei richiedenti.

7.2. A tale proposito occorre prendere in considerazione la qualità di vita e le condizioni economiche e sociali prevalenti in Iran. Con un reddito annuo pro capite di 10'600.- USD, questo Paese è situato considerevolmente al di sotto degli Stati dell'Unione europea e della Svizzera. Nonostante una crescita economica sostenuta, stimata al 6.4 % nel 2008, concentrata tuttavia in prevalenza nel settore degli idrocarburi, nel 2010 la crescita si attestava unicamente all'1%. Inoltre il tasso di disoccupazione della popolazione attiva si avvicina al 13.2%. La situazione economica è attualmente influenzata negativamente dalla crisi economica e finanziaria mondiale e dalle tensioni internazionali createsi in riguardo alla questione nucleare (fonti: www.auswaertiges-amt.de > Reise und Sicherheit > Länder A-Z Iran, ultimo aggiornamento 25 maggio 2012; www.state.gov > Countries and regions > A-Z List of countries and Other Areas > Iran > Background Notes, ultimo aggiornamento 1° febbraio 2012; [siti internet consultati il 29 giugno 2012]).

7.3. Tenuto conto delle considerazioni relative alla situazione socio-economica in Iran e del fatto che la predisposizione a lasciare il proprio paese d'origine è favorita, allorquando parenti o conoscenti si trovano all'estero, la valutazione dell'UFM inerente il rischio relativamente elevato del non rispetto dell'uscita dallo spazio Schengen entro i termini prestabiliti, non può essere contestata. Ciononostante trarre delle conclusioni basandosi unicamente sulla situazione generale del paese d'origine, porterebbe ad una valutazione dei fatti eccessivamente generalizzata. Occorre pertanto esaminare se la persona interessata presenta le garanzie necessarie in vista di un'uscita dalla Svizzera e dallo Spazio Schengen nei termini prestabiliti ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 LStr, considerando l'insieme delle circostanze del caso concreto; in particolare gli obblighi derivanti dalla sua situazione personale, familiare e professionale, i quali possono costituire una prognosi favorevole per una partenza puntuale dalla Svizzera.

8.

Dalla documentazione agli atti è emerso che la richiedente ha 41 anni, mentre i figli minorenni che essa rappresenta in questa procedura hanno 4 rispettivamente 16 anni. La ricorrente ha inoltre dichiarato di avere legami stretti in Iran, poiché vi risiede tutta la propria famiglia oltre al marito ed ai figli. Per di più A._____ ha indicato di avere un'attività lucrativa stabile e di essere proprietaria assieme al marito di beni immobili in Iran. In proposito essa ha dichiarato di beneficiare di risorse sufficienti nel proprio Paese e di definire benestante la propria situazione economica.

Va però rilevato che le allegazioni dei ricorrenti come pure la documentazione agli atti è esigua. Nello specifico il presente Tribunale non può condividere l'affermazione secondo cui la ricorrente avrebbe "tutta la famiglia in Iran, oltre al marito e ai figli" quale motivo di legame stretto con il proprio Paese: infatti i figli minorenni sono ricorrenti e postulanti il rilascio di un visto d'entrata in Svizzera, di modo che in Iran resterebbe unicamente il marito. In queste condizioni, considerato inoltre l'assenza di qualsiasi menzione circa i rapporti con il marito, appare verosimile che A._____, assieme ai suoi figli, possa restare sul territorio svizzero oltre al termine di scadenza del visto d'entrata. Inoltre si può parimenti considerare, alla luce della succinta motivazione, l'eventualità che i qui ricorrenti postulino al pari del fratello una richiesta d'asilo in Svizzera. D'altra parte è pur vero che la richiedente e i suoi figli minorenni hanno le loro radici socioculturali in Iran, dove vive tutto il loro nucleo familiare ad eccezione del fratello della ricorrente.

In tale contesto il rischio che gli invitati scelgano di emigrare, in un ambiente seppur diverso da quello che hanno conosciuto fino ad oggi, non appare escluso. Ne discende, a fronte di quanto sopra menzionato, che le condizioni d'ingresso per entrare nello spazio Schengen non sono adempite. In particolare, il Tribunale ritiene che nella fattispecie i legami familiari dei richiedenti con il proprio Paese d'origine non sono sufficientemente importanti per garantire con un alto grado di probabilità il loro ritorno in Iran alla scadenza del visto in conformità ai requisiti posti dall'art. 5 cpv. 2 LStr.

A fronte di quanto sopra non può essere concesso il visto Schengen (art. 14 cpv. 1 let. d e art. 21 cpv. 1 Codice dei visti). Ne discende che la decisione oggetto di ricorso deve essere confermata e che la richiesta del ricorrente deve essere respinta.

9.

Resta tuttavia da esaminare se le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno a validità territoriale limitata (VTL) sono ottemperate.

9.1. Un visto a validità territoriale limitata può essere rilasciato allorquando uno stato membro reputa necessario, per ragioni umanitarie, per motivi di interesse nazionale oppure in virtù di obblighi internazionali di derogare al principio del rispetto delle condizioni previste all'art. 5 par. 1 let. a, c, d ed e del Codice frontiere Schengen (art. 25 par. 1 let. a ch. 1 del Codice dei visti, art. 5 par. 4 let. c del codice delle frontiere Schengen, art. 12 cpv. 4 e art. 2 cpv. 4 OEV). Di regola, lo Stato membro in questione fonda la propria decisione sulla ponderazione degli interessi in causa, tuttavia una deroga alle condizioni sopra esposte è ammessa con una certa limitatezza. Sulla base del principio di leale cooperazione, che è alla base dell'acquis Schengen (cfr. decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee [CJCE] del 31 gennaio 2006, Commissione/Spagna, C-503/03, par, 37 e 56), lo Stato membro deve tenere presente che la decisione di concessione del VTL non tocca solamente i propri interessi, ma può parimenti nuocere agli interessi di altri Stati membri in ragione dell'assenza di controllo delle persone ai confini con lo Spazio Schengen. Lo Stato membro in questione è dunque garante sia dei propri interessi come pure di quelli degli altri Stati membri (cfr. decisione del Tribunale amministrativo federale C-2882/2010 consid. 8.1)

9.2. Nel caso in esame, si deve constatare che il fratello invitante beneficia dello statuto di rifugiato, di modo che la circostanza che la sorella si rechi in Svizzera a rendergli visita dopo ben 11 anni di lontananza, si presenta come l'unica possibilità ragionevole per poter riallacciare delle relazioni familiari. Il Tribunale ritiene che alla luce di queste circostanze familiari particolari, l'interesse ad autorizzare i ricorrenti ad entrare sul territorio svizzero al fine di rendere visita dopo ben 11 anni al fratello rispettivamente per la prima volta allo zio per una durata limitata di 30 giorni è preponderante per ragioni sostanzialmente umanitarie rispetto all'interesse pubblico del rispetto delle condizioni per l'ottenimento del visto di entrata. Ne consegue che la concessione di un visto VTL per i ricorrenti è giustificata.

10.

Alla luce di quanto sopra esposto, il ricorso è parzialmente ammesso e la decisione dell'8 febbraio 2011 dell'UFM è annullata. L'incarto è quindi trasmesso all'istanza inferiore la quale è invitata a concedere il visto di territorialità limitata giusta l'art. 5 par. 4 let. c del Codice frontiere Schengen in

relazione all'art. 2 cpv. 4 OEV e art. 25 par. 1 let. a ch. 1 lett. i del Codice dei visti. È tuttavia opportuno concedere detto visto dietro presentazione di un passaporto valido, di un biglietto aereo andata-ritorno, come pure di una polizza di assicurazione malattia e incidenti conclusa a beneficio dei ricorrenti per tutta la durata del loro soggiorno in Svizzera.

11.

Nella misura in cui il ricorso dei ricorrenti è stato parzialmente ammesso, le spese processuali sono poste a carico di questi ultimi in ragione di fr. 350.- (cfr. art. 63 cpv. 1 PA e art. 1 segg. 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]). I ricorrenti hanno comunque diritto a ripetibili parziali nella misura in cui hanno sopportato spese di patrocinio nel presente litigio (art. 7 TS-TAF). Alla luce della fattispecie specifica, dell'importanza e del grado di difficoltà del caso, come pure del lavoro eseguito dal patrocinatore dei ricorrenti, il Tribunale ritiene equo, considerato l'art. 8 segg. TS-TAF, il pagamento di fr. 500.- ai ricorrenti (art. 14 TS-TAF).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è parzialmente accolto ai sensi dei considerandi.

2.

La decisione impugnata è annullata e l'UFM è tenuto ad emettere un visto a validità territoriale limitata.

3.

Le spese processuali a carico dei ricorrenti ammontano a fr. 350.-, compensati con l'anticipo spese del 5 maggio 2011. Il rimanente importo di fr. 450.- è restituito ai ricorrenti.

4.

L'UFM verserà ai ricorrenti un'indennità di fr. 500.- a titolo di spese ripetibili.

5.

Comunicazione a:

- ricorrenti (Raccomandata; allegato: foglio di informazione per il rimborso)
- autorità inferiore (n. di rif. ...; di ritorno)
- Sezione della popolazione, Bellinzona, per informazione

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Manuel Borla

Data di spedizione: