



Corte III
C-4118/2008

{T 0/2}

Sentenza del 18 maggio 2009

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Blaise Vuille, Andreas Trommer,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,
patrocinata dall'avvocato Andrea Pozzi,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Rifiuto dell'autorizzazione d'entrata.

Fatti:**A.**

Nel 2003 A._____, cittadina cubana nata il ..., ha beneficiato di un visto d'entrata per la Svizzera della durata di un mese al fine di rendere visita alla famiglia di B._____, cittadino svizzero residente a Magliaso/TI.

B.

Il 1° marzo 2006 A._____ ha nuovamente introdotto una domanda di visto presso la Rappresentanza di Svizzera di l'Avana. Con decisione del 28 marzo 2006 l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha respinto la domanda. Contro tale decisione è stato presentato ricorso il 10 aprile 2006 il quale è stato in seguito ritirato dall'interessata.

C.

In data 22 aprile 2008 A._____ ha presentato presso la Rappresentanza di Svizzera di l'Avana una nuova domanda di visto per la Svizzera della durata di tre mesi, dal 1° luglio al 30 settembre 2008, al fine di rendere visita alla famiglia B._____. Il giorno stesso la suddetta Rappresentanza ha formulato un preavviso negativo in merito al rilascio del visto postulato, indicando all'UFM in particolar modo la situazione generale nonché personale della ricorrente, giovane, divorziata e senza impiego. Inoltre essa ha sottolineato il fatto che cittadini cubani rimanenti più di 11 mesi e 29 giorni all'estero non possono più far rientro nel loro Paese d'origine se questi non sono in possesso di un permesso di residenza estero, rammentando infine che non esiste un accordo di riammissione tra la Svizzera e Cuba.

D.

Con decisione del 30 maggio 2008, l'UFM ha rifiutato l'autorizzazione d'entrata in Svizzera nei confronti di A._____, considerando in sostanza che, vista la situazione socioeconomica prevalente a Cuba ed in particolare le disparità economiche esistenti tra questo Paese e la Svizzera, la sua uscita dal territorio della Confederazione alla fine del soggiorno previsto non poteva essere considerata come sufficientemente assicurata, rilevando inoltre le notorie difficoltà per i cittadini cubani nel far rientro nel loro Paese d'origine nel caso in cui la durata di un soggiorno all'estero superi una certa durata. L'autorità di prime cure ha poi affermato che la ricorrente non può avvalersi di

legami familiari stretti con Cuba atti a garantirne il ritorno. Infine l'UFM ha affermato che il desiderio di visitare conoscenti o parenti non basta a giustificare il rilascio di un visto e che la ricorrente non ha addotto motivi impellenti per un esito favorevole all'istanza.

E.

In data 19 giugno 2008, A._____, agendo per il tramite del suo patrocinatore, ha interposto ricorso avverso la detta decisione, postulandone l'annullamento nonché il rilascio di un visto d'entrata per la Svizzera. Essa ha affermato che tale decisione risulta essere arbitraria, vista la conformità della sua richiesta con le condizioni previste all'art. 5 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, RS 142.20). La ricorrente ha fatto valere, contrariamente a quanto sostenuto dall'UFM, di intrattenere con il suo Paese d'origine stretti legami familiari, essendo madre di tre figli e avendo una relazione stabile con il suo compagno. Per tali motivi la ricorrente sostiene d'essere perfettamente inserita nell'ambiente in cui vive e di non avere intenzione alcuna di trasferirsi altrove. L'interessata ha poi rilevato che all'epoca della sua visita in Svizzera nel 2003 aveva rispettato i termini d'uscita previsti. Quanto alla sua situazione finanziaria essa ha affermato di ritenersi soddisfatta: il suo compagno ha un impiego stabile presso lo Stato ed essa riceve mensilmente 100 USD dall'ospitante, ciò che per Cuba rappresenta un'ottima fonte economica. La ricorrente ha infine allegato all'atto ricorsuale due dichiarazioni di quest'ultimo, con le quali egli si porta garante per il rientro della ricorrente entro i termini prestabiliti nonché per tutte le spese relative alla visita della ricorrente.

F.

Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto ricorso, con preavviso del 20 agosto 2008, l'UFM ha postulato la reiezione del gravame, ribadendo in sostanza quanto esposto nella suddetta decisione. Esso ha inoltre affermato come le argomentazioni addotte in merito ai legami familiari nonché alla sua situazione finanziaria nel Paese d'origine andassero relativizzate. L'UFM ha infine rilevato che lasciare il proprio Paese per un periodo di tre mesi non dimostra uno stretto legame con Cuba, tale da impedirle di organizzare la propria esistenza all'estero.

G.

Invitata a prendere posizione in merito al preavviso dell'autorità

intimata, con replica del 22 settembre 2008, la ricorrente ha contestato le suddette argomentazioni. Essa ha riconfermato essenzialmente le argomentazioni del suo gravame, precisando ulteriormente che non sarebbe sua intenzione rimanere in Svizzera più a lungo di quanto stabilito e che non vi fossero difficoltà per rientrare a Cuba.

H.

Chiamato ad esprimersi in merito alla suddetta replica, con duplice del 3 ottobre 2008, l'UFM si è riconfermato nelle sue argomentazioni.

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 in Svizzera rese dall'UFM - il quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 let. d LTAF – possono essere impugnate 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 Salvo i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti, ai sensi dell'art. 37 LTAF la procedura dinanzi al Tribunale è retta dalla PA.

1.3 La 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 ammessi 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. sentenza 2A.451/2002 del 28 marzo 2003 pubblicata parzialmente in: DTF 129 II 215 consid. 1.2).

3.

La legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata in Svizzera né il rilascio di un visto. La Svizzera, come tutti gli altri Stati, non è tenuta ad autorizzare di principio l'entrata degli stranieri nel suo territorio. Tale decisione viene presa dalla Svizzera autonomamente in accordo con il diritto internazionale pubblico. (cfr. Messaggio del Consiglio federale relativo alla legge sugli stranieri dell'8 marzo 2002, in FF 2002 3327; nonché DTF 133 I 185 consid. 2.3).

4.

In occasione della votazione del 5 giugno 2005, il popolo svizzero ha accolto il decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'Unione europea per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (RS 362), entrati in vigore definitivamente il 12 dicembre 2008. Tra questi figura altresì l'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen [AAS, RS 0.360.268.1]. In vista dell'attuazione degli accordi d'associazione a Schengen, il legislatore ha adattato la LStr (cfr. in particolare l'art. 2 cpv. 4 LStr, secondo il quale le disposizioni sulla procedura in materia di visti nonché sull'entrata in Svizzera e sulla partenza dalla Svizzera, si applicano solo nella misura in cui gli accordi d'associazione a Schengen non contemplino delle disposizioni divergenti). Inoltre, l'applicazione dell'acquis di Schengen ha reso necessaria una revisione completa dell'OPEV, la quale è stata sostituita dall'ordinanza del 22 ottobre 2008 sull'entrata e sul rilascio dei visti (OEV, RS 142.204). Ai sensi dell'art. 57 OEV il nuovo diritto si applica alle procedure pendenti alla data dell'entrata in vigore dell'OEV.

5.

5.1 Per quanto riguarda le condizioni d'entrata in Svizzera per un soggiorno non superiore a tre mesi, l'art 2 cpv. 1 OEV 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

par. 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 (let. a e b). Inoltre devono giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre di mezzi di sussistenza sufficienti (let. c). Da ultimo 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 (let. d ed e).

5.2 Le condizioni d'entrata previste dal codice frontiere Schengen corrispondono essenzialmente a quelle di cui all'art. 5 cpv. 1 let. a - d LStr. L'obbligo di giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto ai sensi dell'art. 5 par. 1 let. c del codice frontiere Schengen non sono esplicitamente elencate all'art. 5 cpv. 1 LStr. Tuttavia l'art. 5 cpv. 2 LStr. esige che lo straniero sia in grado di garantire la partenza dalla Svizzera se prevede un soggiorno temporaneo. 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. Pertanto in caso d'indicazioni contraddittorie o inverosimili sul motivo di soggiorno, si concluderà che il richiedente non è disposto a lasciare lo spazio Schengen una volta scaduto il termine di soggiorno. Allo stesso modo sono 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. È dunque opportuno in questo senso esaminare se il ricorrente cerca "di penetrare e di stabilirsi nel territorio degli stati membri per mezzo di un visto per turismo, affari, studi, lavoro o visita a dei parenti" (C 326 pag.10). L'allegato I del codice frontiere Schengen comprende inoltre una lista non esauriente di giustificativi necessari per dimostrare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto di cui all'art. 5 par. 2 del suddetto codice.

5.3 L'esigenza di mezzi di sussistenza sufficienti esposta all'art. 5 par. 1 let. c del codice frontiere Schengen, è definita all' art. 5 par. 3 dello stesso codice, il quale stabilisce che la valutazione della disponibilità dei mezzi di sussistenza può basarsi sul possesso di contanti, di asse-

gni turistici e carte di credito. Qualora previste dalle legislazioni nazionali, le dichiarazioni di presa a carico e le lettere di garanzia costituiscono una prova di mezzi di sussistenza sufficienti. La legislazione svizzera sugli stranieri prevede esplicitamente tali garanzie agli art. 2 cpv. 2 e agli art. 7 a 11 OEV. Infine, con riferimento all'art. 5 del codice frontiere Schengen, le ICC definiscono quali giustificativi sono atti a dimostrare l'esistenza di mezzi finanziari sufficienti (C 326 pag. 11).

5.4 In base alle considerazioni precedenti, l'esame dello scopo e delle condizioni di soggiorno ai sensi dell'art. 5 par. 1 del codice frontiere Schengen, corrisponde all'esame della garanzia dell'uscita dalla Svizzera ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 LStr. La giurisprudenza e la pratica applicate a quest'ultima disposizione possono dunque essere riprese.

6.

L'art. 1 par. 1 e 2 del Regolamento n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 (GU L 81 del 21 marzo 2001, pag. 1-7) distingue tra i cittadini dei paesi terzi a dipendenza dell'obbligo del visto. L'allegato I del suddetto regolamento enumera i paesi, i cui cittadini sono soggetti al visto per attraversare le frontiere dello spazio Schengen, mentre l'allegato II enumera i paesi cui i cittadini sono esentati dal possesso del visto al varco delle frontiere. Visto che A. _____ è una cittadina cubana, è sottomessa all'obbligo del visto.

7.

7.1 Al fine di valutare se l'uscita dalla Svizzera alla scadenza del previsto soggiorno possa essere sufficientemente assicurata, l'autorità di prime cure deve 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 del caso e i dati concreti che risultano dalla situazione generale del Paese d'origine della ricorrente.

7.2 In seguito alla caduta dell'Unione sovietica nel 1989, Cuba ha subito delle perdite ingenti pari all'85 % nel settore dell'esportazione e le è venuto a mancare un importante sostegno economico del valore di diversi miliardi di USD per anno. Tali perdite hanno generato una grave crisi economica tuttora sentita. Misure di prevenzione e di riorganizzazione (in particolare l'incentivazione del turismo e degli investimenti stranieri) hanno migliorato in parte la situazione della popolazione tuttavia hanno aggravato le differenze sociali già esistenti.

La popolazione è confrontata a dei salari bassi (12 USD / mese), all'insufficienza della "libreta" e al fatto che diversi prodotti sono accessibili unicamente in pesos convertibili (cfr. <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>> Pays - Zones géo > Cuba > Présentation de Cuba > Situation économique, visitato il 6 maggio 2009). Oltre alla grave situazione economica, problematica risulta essere anche la situazione dal punto di vista dei diritti umani (cfr. sentenze del Tribunale amministrativo federale C-807/2006 del 16 marzo 2007 e C-950/2006 del 29 febbraio 2008).

7.3 Tenuto conto delle considerazioni relative alla situazione socioeconomica a Cuba e del fatto che la predisposizione a lasciare il proprio Paese d'origine è favorita, allorquando parenti o conoscenti vivono già all'estero, la valutazione dell'UFM inerente al rischio relativamente elevato di un'uscita irregolare dalla Svizzera, 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. L'autorità inferiore deve 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.

8.

8.1 Dagli atti risulta che la ricorrente ha 37 anni, è divorziata, senza un impiego e vive con il compagno e i tre figli di 20, 17 e 16 anni. La ricorrente fa valere nell'atto ricorsuale che causa i legami familiari non sarebbe stata in grado di lasciare il suo Paese. Ulteriori chiarimenti in merito a tali obblighi non vengono menzionati. Pertanto non possono essere ritenuti tali, da impedire un'eventuale emigrazione, tenuto conto del fatto che l'interessata sarebbe disposta a lasciare il proprio Paese ed i propri familiari per un periodo relativamente lungo. Si evince inoltre dagli atti in causa che la situazione personale della ricorrente, rispetto all'epoca del rilascio del visto nel 2003, è mutata considerevolmente. Durante la sua visita in Svizzera nel 2003, essa era coniugata e i figli avevano 14, 11 e 10 anni, età in cui la presenza del genitore è indispensabile. A quell'epoca i legami e gli obblighi familiari erano tali da essere considerati sufficientemente stretti, di modo che il rilascio di un visto è stato possibile. Attualmente, la ricorrente è divorziata e il più giovane dei figli ha ormai un'età, nella quale si può esigere una certa autonomia e responsabilità. La

situazione attuale della ricorrente le può dunque permettere di prendere le proprie decisioni con maggior libertà, ragion per cui uno stretto legame per motivi familiari non può essere preso in considerazione.

8.2 L'esperienza in tale ambito ha dimostrato che gli obblighi tra familiari prossimi, quali coniugi o figli, non assicurano l'uscita dalla Svizzera entro i termini stabiliti. La situazione economica del Paese della richiedente riveste pertanto un significato fondamentale e preponderante rispetto ai legami familiari o professionali poiché la volontà d'emigrare è spesso connessa con la speranza di poter sostenere finanziariamente la famiglia rimasta nel Paese d'origine oppure per poter creare in un secondo tempo le condizioni adatte al fine d'accogliere i familiari non ancora emigrati. Tenuto conto del fatto che la richiedente è senza impiego ed è assistita finanziariamente dalla famiglia B._____, tali argomenti rivestono un'importanza considerevole.

9.

Ne discende che l'autorità di prime cure ha rilevato a giusto titolo sulla base della situazione agli atti, che l'uscita dalla Svizzera entro i termini stabiliti dopo un soggiorno per visita non era sufficientemente garantita. Le dichiarazioni fornite dall'ospitante in relazione alla presa a carico delle spese del soggiorno auspicato e alle assicurazioni secondo le quali l'interessata lascerebbe la Svizzera allo spirare del visto, non sono tali da impedire ad un cittadino straniero, una volta sul 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. L'ospitante è infatti in grado di garantire certi rischi finanziari relativi al soggiorno del richiedente, egli non può tuttavia portarsi garante per un suo determinato comportamento (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-2405/2008 del 18 marzo 2009 consid. 10 con ulteriori riferimenti).

10.

Ne discende che l'UFM con decisione del 30 maggio 2008 non ha 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 ed inoltre la decisione non è inadeguata (art. 49 PA). Per questi motivi il ricorso va respinto.

11.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico della 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]).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 600.- sono poste a carico della ricorrente. Esse sono computate con l'anticipo dello stesso importo versato in data 16 luglio 2008.

3.

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata)
- autorità inferiore (incarto n. di rif. ... di ritorno)
- Sezione dei permessi e dell'immigrazione, Bellinzona, per informazione (incarto cantonale di ritorno)

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Dario Quirici

Data di spedizione: