



Corte III
C-4124/2008

{T 0/2}

Sentenza del 4 maggio 2009

Composizione

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

Parti

B._____, ricorrente,

contro

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

Oggetto

Rifiuto dell'autorizzazione d'entrata concernente
A._____.

Fatti:**A.**

A tre riprese, ovvero nel 2002, nel 2004 e nel 2007, A._____, cittadino del Kosovo nato il ... , ha presentato una domanda di visto d'entrata per la Svizzera presso la Rappresentanza di Svizzera a Pristina al fine di rendere visita a dei parenti. Le tre domande d'autorizzazione d'entrata sono state respinte.

B.

In data 25 marzo 2008, A._____ (di seguito anche: il richiedente), ha presentato nuovamente una domanda di visto presso la Rappresentanza di Svizzera a Pristina della durata di un mese al fine di rendere visita al cugino B._____ (di seguito: il ricorrente), domiciliato a .../TI.

Con scritto del 14 aprile 2008 la Sezione dei permessi e dell'immigrazione del Canton Ticino ha trasmesso all'Ufficio federale della migrazione (UFM) per competenza e decisione la domanda di visto, allegando il preavviso negativo del 3 marzo 2008 della detta rappresentanza elvetica in merito al rilascio del visto.

C.

In data 26 maggio 2008 l'UFM ha emesso una decisione di rifiuto dell'autorizzazione d'entrata in Svizzera nei confronti di A._____, rilevando come l'ordine giuridico svizzero non garantisse né un diritto ad entrare in Svizzera né l'ottenimento d'un visto, sottolineando inoltre come la sua uscita dal territorio della Confederazione alla scadenza del soggiorno previsto non potesse essere considerata come sufficientemente garantita visto la situazione economica prevalente nel Kosovo e le conseguenti disparità socioeconomiche esistenti tra questo paese e la Svizzera. L'autorità di prime cure ha infine affermato che A._____ non poteva avvalersi di stretti legami familiari o professionali con il paese d'origine atti a garantirne il ritorno in patria e che il desiderio di visitare conoscenti o parenti non bastava a giustificare il rilascio di un visto.

D.

Con scritto del 19 giugno 2008, B._____ ha interposto ricorso avverso la suddetta decisione, postulandone l'annullamento. A sostegno del proprio gravame, il ricorrente ha affermato come A._____, suo

cugino, avesse fornito tutti i documenti richiesti ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, RS 142.20), producendo inoltre una dichiarazione d'impegno ad uscire dalla Svizzera entro i termini di tempo stabili. Il ricorrente ha aggiunto che, mediante la sua stessa dichiarazione di garanzia allegata al ricorso, si sarebbe fatto carico di tutte le spese, portandosi garante per il rispetto dei termini di permanenza. Egli ha affermato che A._____ è coniugato, ha due figli e ha un regolare contratto di lavoro di modo che egli può avvalersi di legami familiari e professionali stretti con il suo paese d'origine. Infine il ricorrente ha sottolineato come A._____, dopo esser stato in Svizzera quale rifugiato durante la guerra nel Kosovo, fosse rientrato volontariamente nel suo paese.

E.

Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto ricorso, con preavviso del 6 agosto 2008, l'UFM ha postulato la reiezione del gravame, sottolineando come nel caso concreto non vi fossero motivi impellenti atti a giustificare il rilascio del visto e come le garanzie fornite andassero relativizzate poiché l'interessato rimane comunque libero delle proprie decisioni.

F.

Invitato a prendere posizione in merito al preavviso dell'autorità intimata, con replica del 1° settembre 2008, B._____ ha ribadito in sostanza le considerazioni esposte nell'atto ricorsuale, precisando infine come diversi motivi allegati contro il rilascio del visto nella decisione del 26 maggio 2008 non fossero più attuali.

G.

Chiamato ad esprimersi in merito alla suddetta replica, con duplice del 3 ottobre 2008, l'UFM ha ripreso le proprie allegazioni di fatto e di diritto.

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 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. 50-52 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. consid. 1.2 della sentenza 2A.451/2002 del 28 marzo 2003 pubblicata parzialmente in DTF 129 II 215).

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 di 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'ordinanza del 24 ottobre 2007 concernente la procedura d'entrata e di rilascio del visto (OPEV, RU 2007 5537), 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 - se prevede un soggiorno temporaneo - sia in grado di garantire la partenza dalla Svizzera. 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 deve concludere che il richiedente non è disposto a lasciare lo spazio Schengen allo scadere del previsto soggiorno. 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. 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 esaustiva di giustificativi necessari per dimostrare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto di cui all'art. 5 par. 2 del suddetto codice.

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 assegni 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).

5.3 In base alle considerazioni precedenti, è lecito concludere che 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 di partenza dalla Svizzera ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 LStr. La giurisprudenza e la pratica relative 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 cittadino del Kosovo, è sottomesso 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 del richiedente.

7.2 Il richiedente vive nel Kosovo, costituitosi di recente quale Repubblica indipendente, riconosciuta dalla Svizzera. La sicurezza in questa regione si è in larga misura stabilizzata negli ultimi anni e la ricostruzione dell'amministrazione e dell'infrastruttura è stata promossa con la partecipazione di organizzazioni internazionali e di comunità tra stati. Ciononostante dal profilo economico il Kosovo manca a tutt'oggi di una dinamica di crescita e il tasso di disoccupazione è costantemente elevato. Più della metà dei lavoratori non sono remunerati o percepiscono un salario irregolare. A tutt'oggi la percentuale di povertà nel Kosovo si aggira attorno al 45 % e il 15 % della popolazione vive in condizioni di estrema povertà (cfr. <<http://www.worldbank.org>>, Countries > Europe and Central Asia > Kosovo > Overview > Country Brief 2009, visitato il 22 aprile 2009). In conseguenza a quanto sopra, la pressione migratoria da questa regione risulta essere elevata, ciò che dimostra anche la statistica d'asilo svizzera. Nel 2008 il 7.8 % dei richiedenti l'asilo proveniva dalla Serbia e dal Kosovo; questa regione si situa al quarto posto nella statistica delle domande d'asilo per nazione (cfr. statistica d'asilo 2008 dell'UFM, pag. 9).

7.3 Tenuto conto delle considerazioni relative alla situazione socioeconomica nel Kosovo e del fatto che la predisposizione a

lasciare il proprio paese d'origine è favorita, allorquando parenti o conoscenti sono precedentemente emigrati, 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.

Dagli atti risulta che A._____ ha 28 anni, è coniugato ed è padre di due figli. In base alla dichiarazione dell'UNMIK, egli vive assieme alla sua famiglia ed ai suoi genitori. Lavora come infermiere in un centro per medicina familiare a Pristina percependo uno stipendio mensile lordo di Euro 156.00.

Il ricorrente fa valere nell'atto ricorsuale che causa i legami familiari e professionali il richiedente non sarebbe in grado di lasciare il suo paese. Ulteriori chiarimenti in merito a tali obblighi familiari e professionali non vengono menzionati, pertanto non possono essere ritenuti tali da impedire un'eventuale emigrazione. L'esperienza ha a più riprese 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 del 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 più tardi le condizioni adatte al fine d'accogliere i familiari non ancora emigrati.

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 dal ricorrente in relazione alla presa a carico delle spese cagionate dal soggiorno auspicato nonché le assicurazioni dell'invitato secondo le quali avrebbe lasciato 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 6S.281/2005 del 30 settembre 2005). L'esperienza ha infatti a più riprese dimostrato come le dichiarazioni d'intenzione formulate in merito all'uscita puntuale dalla Svizzera allo scadere del visto, così come le garanzie finanziarie fornite dall'ospitante, costituiscono delle semplici dichiarazioni d'intenzione, prive di effetti giuridici e non sono pertanto sufficienti ad assicurare la partenza di un cittadino straniero entro i termini stabiliti (cfr. Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 57.24).

10.

Ne discende che l'UFM con decisione del 26 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 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]).

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale
pronuncia:**

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 600.- sono poste a carico del ricorrente e sono computate con l'anticipo spese dello stesso importo versato in data 7 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: