



Sentenza del 31 marzo 2011

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Andreas Trommer, Jean-Daniel Dubey,
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 concernente
B. _____.

Fatti:**A.**

Il 10 dicembre 2009 B._____ cittadina togolese nata il ..., ha presentato una domanda di visto presso l'Ambasciata di Svizzera ad Accra in Ghana al fine di entrare nello spazio Schengen per un periodo di tre mesi e risiedere presso l'invitante e compagno A._____, cittadino svizzero residente in Ticino, nato il Tale richiesta è stata negata dalla suddetta Rappresentanza elvetica il 15 dicembre 2009 siccome le ragioni e le condizioni del soggiorno non potevano essere stabilite.

B.

Con lettera del 23 dicembre 2009 all'attenzione dell'UFM, A._____ ha chiesto informazioni in riguardo al prosieguo della procedura concernente l'entrata nello spazio Schengen.

Con missiva del 7 gennaio 2010 l'UFM ha spiegato che se il visto è negato dalla Rappresentanza elvetica, la persona interessata può richiedere a questo Ufficio, il quale esamina la domanda in collaborazione con l'autorità cantonale competente, di emettere una decisione formale impugnabile.

A tale scopo, con formulario del 5 febbraio 2010, la richiedente ha nuovamente postulato presso l'Ambasciata di Svizzera ad Accra un visto turistico di tre mesi per entrare nello spazio Schengen.

Alle richieste di visto sono stati allegati un'attestazione del 30 gennaio 2008 di fine formazione in cucina europea, africana e togolese per un periodo di 15 mesi, un'attestazione del 1° settembre 2009 per richiedere un passaporto al fine di rendersi in Svizzera per assolvere uno stage, una dichiarazione di invito a scopo turistico del 29 novembre 2009 attestante la presa a carico da parte del garante di vitto, alloggio e dei costi per un'eventuale malattia o infortunio, una polizza di assicurazione viaggio del 4 dicembre 2009 e un invito per uno stage professionale di tre mesi nonché certificato d'alloggio del 25 gennaio 2010 sottoscritti dall'invitante.

L'Ambasciata ha rilevato che la domanda di visto era stata depositata dalla richiedente il 10 dicembre 2009 al fine di soggiornare presso l'ospitante, suo fidanzato. Gli interessati si erano conosciuti nel luglio 2009 nel ristorante in cui lavorava la richiedente. Un suo cugino residente in Italia avrebbe trovato il lavoro in Togo all'ospitante e questi vi sarebbe ritornato il 1° dicembre 2010.

C.

Il 15 febbraio 2010 la Sezione della popolazione ha trasmesso all'UFM la domanda di visto Schengen e gli atti allegati facendo particolare riferimento a quanto indicato dalla competente Rappresentanza.

D.

Con decisione formale del 1° giugno 2010, l'UFM ha rifiutato di concedere l'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen. Esso ha in particolare considerato che vista la situazione della richiedente e la situazione socioeconomica prevalente in Togo la partenza dallo spazio Schengen al termine del soggiorno non poteva essere sufficientemente garantita. La richiedente non potrebbe inoltre avvalersi di legami familiari stretti con il Paese d'origine e sia lo stage professionale che l'interessata intende svolgere presso la ditta di vendita alimentare ambulante del garante sia la relazione sentimentale con quest'ultimo, non costituiscono elementi determinanti che consentono all'UFM di dare esito favorevole alla richiesta.

E.

Il 24 giugno 2010, l'invitante ha impugnato la suddetta decisione chiedendone l'annullamento e dichiarando in sostanza che la richiesta delle garanzie per il ritorno nel proprio Paese d'origine non ha base legale. L'art. 5 cpv. 2 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, 142.20) costituirebbe infatti un'esigenza supplementare a quelle previste dalla normativa Schengen. La predetta disposizione come interpretata dalle autorità impedisce ad una persona giovane, senza legami familiari e senza un lavoro di entrare in Svizzera. L'UFM, inoltre, non prende affatto in considerazione la promessa espressa di un rientro puntuale in Togo. In aggiunta a ciò, il ricorrente ha contestato quanto asserito in merito al fatto che l'interessata spera di trovare in Svizzera condizioni migliori di vita ed ha affermato, causa ragioni economiche e di tempo, di non potersi permettere di recarsi regolarmente dalla fidanzata in Africa. Infine egli ha dichiarato di voler fare conoscere all'amica i suoi familiari e amici nonché il Paese in cui vive al fine di valutare se una vita di coppia sia possibile prima di impegnarsi in vista di un matrimonio.

F.

Con preavviso del 18 agosto 2010, l'UFM ha postulato la reiezione del gravame ribadendo quanto asserito nella decisione impugnata e sostenendo che la presenza dell'invitante in Svizzera potrebbe costituire un motivo ulteriore per prolungare il soggiorno. Inoltre dagli atti non si evince che l'interessata abbia obblighi particolari in Patria atti ad ostacolare un'eventuale emigrazione e vista la sua età essa è in grado di organizzare la propria vita in modo indipendente. L'autorità inferiore ha poi asserito che le condizioni del ritorno assicurato non contraddicono la regolamentazione Schengen siccome il soggiorno è di natura temporanea e le autorità sono dunque chiamate a verificare se i presupposti siano

adempiti. Inoltre l'UFM ha osservato che l'ordinamento giuridico non conferisce diritto alcuno al rilascio di un visto a favore di un cittadino straniero. Infine le decisioni in materia di visti non mettono in causa la buona fede dei richiedenti né quella dei loro ospitanti in Svizzera e le garanzie fornite sono sì degne d'interesse, ma non esplicano effetto giuridico alcuno e pertanto non sono idonee a garantire la partenza della richiedente al termine del soggiorno auspicato.

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 amministrativo federale (di seguito: il Tribunale o il TAF) 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 in Svizzera 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. A. _____ ha il 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. consid. 1.2 della sentenza 2A.451/2002 del 28 marzo 2003 pubblicata parzialmente in: DTF 129 II 215).

3.

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 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 LStr).

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).

Secondo l'art. 5 cpv. 1 lett. c Codice frontiere Schengen il richiedente è tenuto ad esibire, se necessario, i documenti per giustificare il ritorno nel Paese di provenienza. Il suddetto art. 14 cpv. 1 lett. d Codice dei visti prevede sostanzialmente che la persona interessata presenti della informazioni che consentano di valutare la sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto. Infine l'art. 21 cpv. 1 Codice dei visti prevede che sia accordata particolare attenzione alla valutazione se il richiedente presenta un rischio di immigrazione illegale o un rischio per la sicurezza degli Stati membri e se il richiedente intenda lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto. Tenuto conto di quanto precede l'art. 5 cpv. 2 LStr, secondo cui la persona interessata deve offrire garanzie che partirà dalla Svizzera se prevede di soggiornarvi soltanto temporaneamente, corrisponde nella sua essenza alla precitata normativa europea concernete i visti.

Tenuto conto di quanto precede la censura in ordine all'affermazione secondo cui l'art. 5 cpv. 2 LStr costituisca un'esigenza supplementare a quelle previste all'art. 5 del Codice frontiere Schengen non è fondata.

5.3. 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).

6.

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 la Repubblica Togolese figura in questo allegato, B. _____ quale cittadina togolese, soggiace all'obbligo del visto.

7.

Nella decisione impugnata, l'UFM ha rifiutato di autorizzare all'interessata l'entrata nello spazio Schengen siccome ha qualificato come non sufficientemente assicurata la sua partenza. Occorre dunque esaminare se la stessa, considerati tutti gli elementi agli atti, appare disposta a lasciare lo spazio Schengen 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 si basa 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 richiedente.

7.1. Nonostante le riforme intraprese a decorrere dal 2006, la Repubblica Togolese si trova tuttora in una situazione di crisi sociale ed economica della quale ne soffre la maggior parte della popolazione. Secondo gli ultimi dati della Banca mondiale risalenti al 2006, il 39 % della popolazione del Togo disponeva meno di 1,25% USD e il 69,3 % meno di 2 USD al giorno. La percentuale di disoccupazione si situa all'incirca al 60 %. Le fasce di popolazione maggiormente toccate sono i giovani e le persone attive in campagna. Nel 2009 la crescita del Prodotto interno lordo (PIL) corrispondeva al 3,2 % ed è stata stimata per il 2010 al 3,4 % mentre, negli ultimi anni, il PIL pro capite annuale è aumentato da 480 USD a circa 500 USD (cfr. www.auswaertiges-amt.de > Länder, Reise, Sicherheit > Reise- und Sicherheitshinweise: Länder A – Z > Togo > Wirtschaft, ultimo aggiornamento gennaio 2011, visitato il 15 marzo 2011).

7.2. Le disparità socioeconomiche esistenti tra la Svizzera e il Togo sono pertanto suscettibili di incrementare la pressione migratoria. Un'eventuale emigrazione è inoltre favorita allorquando 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 legami familiari o professionali al loro Paese d'origine.

7.3. 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.

8.

8.1. La richiedente ha poco più di 23 anni. Dal formulario di richiesta del visto risulta che è nubile e non ha figli. Il ricorrente ha dichiarato che la compagna vive assieme alla madre e ai cinque fratelli intrattenendo con loro forti legami affettivi. Sebbene tali legami possano in una certa misura incoraggiare la persona interessata a rientrare nel proprio Paese d'origine, non sono tuttavia sufficienti per garantire l'uscita dallo spazio Schengen. L'esperienza ha infatti più volte dimostrato che l'esistenza di legami affettivi spinge le persone confrontate a situazioni di vita difficili ad abbandonare il proprio Paese d'origine alla ricerca di condizioni di vita più favorevoli per sostenere i parenti rimasti in Patria. Dall'incarto emerge inoltre che i familiari della richiedente sono tutti adulti e dunque in grado di sopperire ai propri bisogni, così che all'interessata non incombono obblighi particolari di educazione o cura. L'invitata ha inoltre dimostrato di avere una formazione quale cuoca, producendo un attestato di fine formazione del 30 gennaio 2008. Dagli atti non si evince tuttavia se sia attiva professionalmente. La competente Ambasciata elvetica, con preavviso del 5 febbraio 2010, ha infatti sottolineato che la richiedente non aveva alcun impiego. Viste le informazioni agli atti non è pertanto possibile concludere che gli impegni di lavoro della ricorrente abbiano un carattere vincolante, tenuto inoltre conto del fatto che può, lasciare il suo Paese d'origine per una durata di tre mesi.

8.2. Visto quanto precede, il mero desiderio espresso dall'ospitante, perfettamente comprensibile, di invitare l'amica 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.

8.3. Inoltre, per quanto concerne lo scopo di soggiorno, occorre rilevare che nell'ambito della prima domanda di visto, respinta dalla competente Ambasciata, il motivo addotto pareva essere di turismo e visita al fidanzato, mentre nella seconda richiesta il ricorrente ha affermato di volere impiegare la compagna per uno stage di tre mesi. Tenuto conto di tali divergenze va dunque rilevato che anche i motivi alla base del soggiorno non risultano essere chiari. Infine si rammenta che, ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 LStr lo straniero che intende esercitare un'attività lucrativa necessita di un permesso indipendentemente dalla durata del soggiorno. L'art. 11 cpv. 2 LStr definisce quale attività lucrativa, poco importa se svolta a titolo gratuito od oneroso, qualsiasi attività dipendente o indipendente normalmente esercitata dietro compenso.

Visto quanto precede, il Tribunale ritiene nella specie che il rischio di migrazione sia alto e che la garanzia di ritorno di cui all'art. 5 cpv. 2 LStr non sia stata adempiuta.

9.

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 lo spazio Schengen allo spirare 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. L'invitante è infatti in grado di garantire certi rischi finanziari relativi al soggiorno della richiedente, egli non può tuttavia portarsi garante per un 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 1° giugno 2010 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 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]).

(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 il 9 luglio 2010.

3.

Comunicazione a:

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

La presidente del collegio:

La cancelliera:

Elena Avenati-Carpani

Mara Vassella

Data di spedizione: