



Sentenza del 3 marzo 2011

Composizione

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

Parti

A. _____ e B. _____
patrocinati dall'Avv. Sharon Guggiari Salari,
ricorrenti,

contro

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

Oggetto

Autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen.

Fatti:**A.**

Il 15 febbraio 2010 A._____, cittadino svizzero nato il ..., ha trasmesso all'attenzione dell'Ambasciata Svizzera di La Havana a Cuba un invito ufficiale a favore dell'amica B._____, cittadina cubana nata il ..., per un soggiorno di vacanze di tre mesi presso la sua abitazione in Ticino. Tale richiesta è stata negata con decisione informale del 3 marzo 2010.

Il 19 aprile 2010 la richiedente ha depositato presso la detta Ambasciata una seconda domanda di visto per entrare nello spazio Schengen per un periodo di 3 mesi al fine di recarsi presso l'amico in Ticino. Con ulteriore scritto del 20 aprile 2010, chiedendo di poter ricorrere contro un'eventuale decisione di rifiuto, l'invitante ha osservato che, dovendo essere sottoposto ad un intervento chirurgico alla spalla il 2 agosto successivo, gli occorreva durante il periodo postoperatorio per almeno due mesi un aiuto domiciliare. Allo scritto è stato allegato un certificato medico del 9 aprile 2010 attestante tale bisogno. Anche la richiedente, mediante lettera del 20 aprile 2010, ha dichiarato che lo scopo del viaggio consisteva nell'aiutare l'amico durante il periodo postoperatorio e che al termine del soggiorno auspicato, sarebbe intenzionata a rientrare in Patria, dove vive la sua famiglia con la quale intrattiene legami molto forti.

Con rispettivo scritto del 20 aprile 2010 la Rappresentanza elvetica ha osservato di aver rifiutato il rilascio del visto a favore della richiedente in conseguenza alla sua situazione personale e alle condizioni economiche prevalenti nel suo Paese d'origine. Infine nella misura in cui il soggiorno richiesto avrebbe lo scopo di perseguire un'attività lucrativa, ciò che non era stato menzionato nella prima richiesta di concessione del visto, la domanda soggiace all'obbligo di permesso.

B.

Il 6 maggio 2010, la Sezione della popolazione del Canton Ticino ha trasmesso all'UFM, per competenza e decisione, la suddetta domanda di visto.

C.

Con decisione formale del 24 giugno 2010 l'UFM ha considerato che nella fattispecie, vista la situazione personale della richiedente e quella socioeconomica prevalente nel suo Paese d'origine, la partenza dallo spazio Schengen al termine del soggiorno non poteva essere considerata sufficientemente garantita, confermando quanto asserito della Rappresentanza. Tenuto conto inoltre dello scopo del soggiorno previsto – aiuto a domicilio – un visto turistico non era sufficiente, essendo necessario un permesso di soggiorno in vista di svolgere un'attività lucrativa. L'autorità inferiore ha sottolineato infine le notevoli difficoltà

riscontrate dai cittadini cubani nel ritornare in Patria dopo un soggiorno di una certa durata all'estero.

D.

Il 12 luglio 2010 ospitante e richiedente, agendo per il tramite della loro rappresentante legale, sono insorti avverso la detta decisione, postulandone l'annullamento e il rilascio immediato del visto turistico per una durata di 3 mesi. Nel contempo gli interessati hanno chiesto all'autorità inferiore di riesaminare urgentemente la decisione impugnata.

Nel loro gravame, i ricorrenti hanno sostanzialmente ritenuto un accertamento inesatto e/o incompleto dei fatti siccome la partenza al termine del soggiorno previsto non era stata ritenuta sufficientemente garantita. Essi hanno poi manifestato la loro disponibilità a rilasciare delle garanzie e sottolineato come l'invitata non fosse minimamente intenzionata a rimanere in Svizzera, poiché al centro dei proprio interessi vi sarebbero i genitori e la sorella minore, tutti residenti a Cuba. I ricorrenti hanno aggiunto che il visto richiesto aveva lo scopo di poter star vicino all'ospitante ed assisterlo in un momento difficile dopo un intervento chirurgico e non poteva essere considerato un aiuto a domicilio soggetto ad un permesso con attività lavorativa. Infine, l'ospitante ha manifestato l'intenzione di trasferirsi a Cuba.

E.

Con scritto del 2 agosto 2010 i ricorrenti hanno informato il Tribunale amministrativo federale (di seguito: il TAF o il Tribunale) che l'autorità inferiore non aveva riesaminato la decisione impugnata in loro favore. L'ospitante ha poi sottolineato che si sarebbe dichiarato disposto a firmare una garanzia bancaria per il rientro in patria una volta scaduta l'autorizzazione di soggiorno ed ha affermato che sia la richiedete, maestra d'asilo senza impiego, sia i suoi genitori vivono in una casa di loro proprietà. L'ospitante ha infine ribadito che l'amica non ha nessun intenzione di rimanere in Europa e che egli sarebbe intenzionato a trasferirsi tra pochi anni a Cuba.

F.

Chiamato ad esprimersi in merito al ricorso del 12 luglio 2010, con preavviso del 18 agosto 2010, l'UFM ha riconfermato la decisione impugnata, postulando la reiezione del gravame in tutte le sue conclusioni. L'UFM ha infine addotto che il lungo soggiorno richiesto (tre mesi) lo conforta nella sua posizione e che d'altronde non vi sono motivi impellenti atti a giustificare il rilascio del visto postulato.

G.

Invitati ad esprimersi in merito al suddetto preavviso con ordinanza del 20 agosto 2010, i ricorrenti non hanno fatto uso del loro diritto di replica.

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 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.

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]).

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

1.3. A._____ e B._____ 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 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 della legge del 16 dicembre 2005 sugli stranieri [LStr, SR 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).

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 cubana figura in questo allegato, B._____, quale cittadina cubana, 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 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 assicurare 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.

8.

8.1. Negli ultimi anni Cuba è passata da una fase di forte crescita economica a una situazione difficile connotata dalla mancanza di valuta estera. Essa ha registrato nel 2008 un tasso di crescita economica del 4,3 %, percentuale notevolmente inferiore agli anni 2006 e 2007, in cui

era stata raggiunta una crescita del 12 % rispettivamente del 7.5 %. Il 2008 ha segnato l'inizio del periodo più difficile attraversato da questo Paese dal 1990. Oltre ai tre uragani che hanno devastato l'isola, causando ingenti danni stimati a circa 10 miliardi di dollari, sono sopravvenuti gli effetti negativi della crisi finanziaria internazionale risentiti in particolare tramite la caduta del corso del nickel e la regressione degli introiti nel settore turistico. Essendo molto dipendente dalle importazioni, segnatamente nei settori dell'energia e alimentare, Cuba è stata confrontata a delle gravi difficoltà di solvibilità e liquidità. Nel 2009 l'esigua crescita economica è stata del 1.4 % e il prodotto interno lordo (PIL) pro capite era stimato a 5'851 USD. Anche nel 2010 i progressi sono stati lievi e il tasso stimato ha raggiunto il 2% (cfr. www.diplomatie.gouv.fr > Fiches pays > pays zones géo > Cuba > Présentation, ultimo aggiornamento il 20 gennaio 2011, visitato il 21 febbraio 2011).

Una situazione socioeconomica come sopra descritta è idonea ad aumentare la pressione migratoria, la quale è ulteriormente 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 famigliari 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 poco più di 26 anni. Dal formulario di richiesta del visto risulta che è separata, non ha figli ed è casalinga. La richiedente ha dichiarato di essere affettivamente molto legata sia ai genitori sia alla sorella minore. Ora, sebbene i legami affettivi possano in una certa misura incoraggiare una persona a ritornare nel proprio Paese d'origine dopo un soggiorno all'estero, nella specie, tenuto conto della situazione personale della richiedente e del contesto socioeconomico in cui si trova Cuba, questi non si appalesano sufficienti per garantirne il ritorno. Per quanto attiene alla sua situazione patrimoniale, il ricorrente ha osservato che l'amica abita in un appartamento di sua proprietà, il cui finanziamento è quasi terminato. Essa non ha tuttavia apportato nessuna pezza

giustificativa in merito e nel formulario all'attenzione dell'Ambasciata firmato il 2 marzo 2010 la stessa ha dichiarato che al suo sostentamento provvedevano i genitori. In conclusione, non risultano dall'incarto elementi tali, sia dal punto di vista familiare sia dal punto di vista professionale (maestra d'asilo senza impiego), che lascino supporre l'esistenza di obblighi talmente importanti per l'interessata da rendere necessario il suo ritorno in Patria.

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 concessioni dell'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.

9.2. Inoltre, relativamente allo scopo di soggiorno, occorre rilevare che nella prima domanda di visto, il ricorrente ha dapprima menzionato un soggiorno di vacanze di tre mesi. Solo nell'ambito della seconda richiesta egli ha affermato che necessitava di un aiuto a domicilio, tra l'altro, comprovato dal certificato medico del 9 aprile 2010. Ora, 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. Va dunque rilevato che anche i motivi alla base del soggiorno non risultano essere chiari.

Visto quanto precede, il Tribunale ritiene nella specie che il rischio migratorio sia alto.

10.

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).

Va inoltre osservato che, secondo le disposizioni in vigore nella Repubblica cubana e le attuali conoscenze del Tribunale, i cittadini cubani che effettuano un soggiorno all'estero di oltre 11 mesi non sono più autorizzati a rientrarvi (cfr. in merito a tale tematica MICHAEL KIRSCHNER, Kuba, Legale und illegale Aus- und Einreise, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Berna 2006; cfr. sentenze del Tribunale amministrativo federale C-4553/2010 del 24 settembre 2010 consid. 7.3 e riferimenti ivi citati e C-2419/2009 del 16 dicembre 2009 consid. 6.4). Ciò significa che se la richiedente dovesse prolungare indebitamente il suo soggiorno in Svizzera, l'eventuale rimpatrio a Cuba potrebbe comportare delle complicazioni.

Per quanto concerne la proposta dell'invitante di versare una cauzione in denaro quale garanzia di ritorno dell'invitata in Patria, incombeva a quest'ultimo trovare un accordo con le autorità cantonali competenti allo scopo di depositarla. Tuttavia neppure in presenza di una tale cauzione è possibile prevedere le intenzioni e il comportamento della persona invitata. Prestando una sicurezza finanziaria l'ospitante può certamente garantire la copertura di eventuali costi insorti durante il soggiorno auspicato, ma non è comunque in grado di garantire un certo comportamento (cfr. sentenze del Tribunale amministrativo federale C-7005/2007 del 25 giugno 2009 consid. 9 e giurisprudenza ivi citata).

11.

Ne discende che l'UFM con decisione del 24 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.

12.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico dei ricorrenti (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 dei ricorrenti e sono computate con l'anticipo spese dello stesso importo versato il 29 luglio 2010.

3.

Comunicazione a:

- ricorrenti (Raccomandata)
- autorità inferiore (incarto n. di rif. SIMIC ... 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: