

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte III
C-5859/2009
C-5908/2009

{T 0/2}

Sentenza del 16 luglio 2010

Composizione

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

Parti

A._____,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio
Schengen concernente B._____. e C._____.

Fatti:

A.

Il 18 aprile 2009, le cittadine iraniane B._____, nata il ..., e sua figlia C._____, nata il ..., hanno inoltrato una richiesta di autorizzazione d'entrata presso l'Ambasciata di Svizzera a Teheran per un periodo di 31 giorni al fine di recarsi in Svizzera presso la figlia rispettivamente sorella A._____ e la famiglia di quest'ultima.

Entrambe avevano già presentato una domanda di visto per la Svizzera nel 2004 e nel 2008. Queste istanze sono state respinte sia dalla suddetta Rappresentanza che dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) siccome la partenza dal territorio elvetico non risultava sufficientemente assicurata.

Con fax del 9 marzo 2009 all'attenzione di detta Ambasciata, gli ospiti hanno dichiarato che le richiedenti, benestanti, sono proprietarie di tre appartamenti, B._____ ha dieci nipoti residenti a Teheran ai quali è molto affezionata mentre C._____, anche se pensionata, lavora in qualità di insegnante. Essi hanno infine garantito di farsi carico delle spese di vitto e alloggio e, nell'eventualità, delle spese di cure mediche e assicurato il loro rientro in patria entro il termine di scadenza del visto.

B.

Mediante due decisioni distinte del 16 luglio 2009, l'UFM ha rifiutato di autorizzare l'entrata nello spazio Schengen nei confronti delle interessate. In sostanza esso ha osservato che la legislazione in ambito non garantisce il diritto all'entrata o al rilascio di un visto anche qualora tutte le condizioni siano soddisfatte. Tenuto conto della situazione personale delle richiedenti nonché della situazione socioeconomica prevalente in Iran, l'UFM ha ritenuto che la partenza dallo spazio Schengen al termine del soggiorno auspicato non può essere considerata sufficientemente garantita e che la circostanza secondo cui C._____, benché pensionata, lavori nella sua professione di maestra, non è determinante. Nei confronti di quest'ultima l'UFM ha espresso seri dubbi sulle sue reali intenzioni, considerate le diverse decisioni negative emesse nei suoi confronti ed ha aggiunto che entrambe le richiedenti non possono avvalersi di legami familiari o professionali stretti con il Paese d'origine atti a garantire il ritorno in Patria. Infine

l'autorità di prime cure ha osservato che gli ospitanti non sono impossibilitati di fare visita alle interessate all'estero.

C.

Il 15 settembre 2009, agendo per il tramite del suo patrocinatore, A._____ ha interposto ricorso contro le dette decisioni postulandone l'annullamento e il rilascio dei visti richiesti. In sostanza la ricorrente ha affermato che le decisioni appaiono fondate su dei pregiudizi e su un accertamento incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti. L'esperienza dimostra infatti che molti di coloro che ottengono un visto rientrano nei loro Paesi d'origine puntualmente. Essa ha sottolineato che l'osservazione dell'UFM in merito al fatto che le richiedenti cerchino di trovare una sistemazione migliore risulta infondata, vista la politica migratoria svizzera e europea assai restrittiva. Le richiedenti non sono infatti intenzionate a lasciare una situazione economicamente e professionalmente stabile in Iran al fine di diventare "clandestine" in Europa. La madre della ricorrente inoltre, avendo superato gli ottant'anni non ha alcuna speranza lavorativa all'estero e tutta la famiglia, eccetto la ricorrente, si trova in Iran. Entrambe le richiedenti sono proprietarie di tre appartamenti e possono dunque essere considerate persone benestanti senza alcun interesse economico a trattenersi in Svizzera. C._____ deve inoltre rientrare per riprendere l'attività professionale quale insegnante elementare. La ricorrente ha infine fatto valere che, in qualità di rifugiata, non può recarsi in Iran a rendere visita ai familiari e questo dal 1997, pena la perdita dello statuto di rifugiata. Da allora la ricorrente non ha più incontrato i suoi familiari.

D.

Chiamata ad esprimersi in merito ai suddetti ricorsi, con i relativi preavvisi del 26 ottobre 2009 l'autorità inferiore ha postulato la reiezione dei gravami ribadendo in parte quanto già affermato nelle decisioni impugnate. A mente dell'autorità inferiore la presenza della ricorrente in Svizzera costituisce un ulteriore motivo di volere prolungare la permanenza. Inoltre considerata l'età, la madre della ricorrente appartiene ad una categoria di persone che in ogni momento possono necessitare di cure mediche anche importanti mentre la sorella della ricorrente non ha dimostrato di avere obblighi e legami particolari in patria atti ad ostacolare un'eventuale emigrazione.

E.

Invitata ad esprimersi in merito ai suddetti preavvisi, con le relative

repliche del 30 novembre 2009, la ricorrente si è riconfermata nelle sue argomentazioni ed ha sottolineato che proprio vista l'età, sua madre non cerca di trovare migliori condizioni di vita. Entrambe le richiedenti infine godono in Iran di una vita agiata e di una forte presenza di una rete familiare.

F.

Chiamata ad esprimersi in merito alle suddette repliche, con le corrispondenti dupliche del 22 dicembre 2009, l'autorità inferiore si è riconfermata nelle sue considerazioni 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 nello spazio Schengen 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 la procedura dinanzi al Tribunale è retta dalla PA (art. 37 LTAF).

1.3 Nella fattispecie, entrambi i ricorsi sono stati inoltrati avverso due decisioni emanate dalla stessa autorità nelle medesime circostanze di fatto e presentano delle conclusioni pressoché identiche. La ricorrente non ha d'altronde alcun interesse contraddittorio da rendere necessaria la pronuncia di sentenze separate. Per dei motivi di economia procedurale è pertanto giustificato cumulare le cause e decidere in una sola e medesima sentenza (cfr. art. 4 PA in relazione con l'art. 24

della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile [PCF, RS 273]; cfr. DTF 131 V 59 consid. 1; cfr. inoltre la sentenza non pubblicata del Tribunale federale 1P.779/2006 / 1P.795/2006 del 6 febbraio 2007, consid. 2; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tomo X, Basilea 2008, cifra 3.17, pagg. 114 e 115).

1.4 A. _____ ha il diritto di ricorrere (art. 48 cpv.1 PA) e i suoi ricorsi, presentati nella forma e nei termini prescritti dalla legge, sono ricevibili (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 (art. 62 cpv. 4 PA). La procedura è retta dalla massima inquisitoria, ciò significa che il Tribunale definisce i fatti e considera le prove d'ufficio e liberamente (cfr. art. 12 PA). Le parti sono tuttavia tenute a cooperare all'accertamento dei fatti (art. 13 PA) e devono motivare il loro ricorso (art. 52 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 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 jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers*, *Revue de Droit administratif et de Droit fiscal*, [RDAF] 1997 I, pag. 287).

Come evidenziato nella decisione impugnata, la legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata in Svizzera né il rila-

scio 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 precitato, FF 2002 3327 nonché DTF 135 II 1 consid. 1.1).

4.

4.1 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 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). 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 (let. d ed e).

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).

4.2 L'art. 5 cpv. 2 LStr esige 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). Pertan-

to 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).

5.

L'art. 1 § 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. I cittadini di paesi terzi elencati nell'allegato I del precitato regolamento devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. Considerato che l'Iran figura in questo allegato, B._____ e C._____ soggiacciono all'obbligo del visto.

6.

6.1 Secondo una pratica costante delle autorità competenti, l'autorizzazione d'entrata in Svizzera – e nello spazio Schengen – non può essere concessa a cittadini stranieri il cui ritorno nel Paese d'origine non è assicurato in ragione della situazione politica, economica prevalente in tale Paese o ancora a seguito della loro situazione personale.

6.2 Al fine di valutare se l'uscita dallo spazio Schengen alla scadenza del previsto soggiorno risulti sufficientemente assicurata, è necessario giudicare il comportamento futuro del richiedente una volta entrato nello spazio Schengen. Ora, non è possibile constatare in modo certo un fatto non ancora avvenuto, 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 del richiedente.

6.3 A tale proposito occorre prendere in considerazione la qualità di vita e le condizioni economiche e sociali prevalenti nella Repubblica Islamica dell'Iran. Con un reddito annuo pro capite di 10'000 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, il tasso di disoccupazione della popolazione attiva si avvicina al 12 % e la sottoccupazione, con un tasso del 30 %, risulta ancora più allarmante. 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 > Länder, Reisen und Sicherheit > Iran, ultimo aggiornamento marzo 2010; www.state.gov > Countries and regions > A-Z List of countries and Other Areas > Iran > Background Notes, ultimo aggiornamento settembre 2009; www.diplomatie.gouv.fr > Pays et zones géo > Iran, ultimo aggiornamento dicembre 2008 [siti internet consultati il 17 giugno 2010]).

6.4 Tenuto conto delle considerazioni relative alla situazione socio-economica nell'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 al rischio relativamente elevato del non rispetto dell'uscita dallo spazio Schengen entro i termini prestabiliti, non può essere contestata. Ciò nonostante trarre delle conclusioni basandosi unicamente sulla situazione generale del paese d'origine, porterebbe ad una valutazione dei fatti eccessivamente generalizzata. Occorre per tanto 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.

6.5 Dalla documentazione agli atti è emerso che le richiedenti hanno 83 rispettivamente 54 anni. Con fax del 9 marzo 2009 la ricorrente ha dichiarato che sua madre, vedova, ha sei figli e dieci nipoti a cui è molto affezionata e che la sorella è impiegata in qualità di insegnante e dovrà pertanto rientrare in Iran, le invitate sarebbero inoltre benestanti e proprietarie di tre appartamenti. Con le repliche del 30 settembre 2009 l'istante ha infine dichiarato che entrambe le richiedenti godono di una forte presenza di una rete familiare in Iran.

Ora, appare alquanto inverosimile che le richiedenti abbiano l'intenzione di abbandonare l'Iran, dove si trovano le loro radici socioculturali e dove vive tutto il loro nucleo familiare ad eccezione della ricorrente. In tale contesto il rischio che le invitate scelgano alla loro età di emigrare in un ambiente totalmente diverso da quello che hanno conosciuto fino ad oggi appare relativamente basso.

Si osserva inoltre che in ragione dello statuto di rifugiati degli invitanti, riconosciuto mediante sentenza del TAF del 9 agosto 2007 ed in seguito alla quale dal 21 novembre 2007 cui sono stati posti al beneficio di un permesso C, la circostanza che madre e sorella si rechino per visitare la ricorrente in Svizzera dopo tanti anni di lontananza, si presenta come l'unica possibilità ragionevole di poter riacciare delle relazioni familiari e ciò anche tenuto conto dell'età della madre della ricorrente. Come ha fatto valere a giusto titolo la ricorrente, sarebbe inopportuno pretendere che essa e suo marito incontrino le invitate all'estero.

Occorre poi rilevare che, conformemente all'istruttoria eseguita nell'ambito della richiesta di visto presentata nel 2008, il comune di Lugano ha effettuato i necessari controlli dal profilo economico per quanto concerne gli invitanti ed ha considerato la loro situazione finanziaria irreprensibile, esprimendo dunque un parere favorevole (cfr. dichiarazione di garanzia del 20 maggio 2008).

Infine mediante il precitato fax gli ospitanti hanno formalmente dichiarato di prendersi carico di tutti i costi del soggiorno nonché di garantire la partenza delle richiedenti entro i termini stabiliti.

7.

Ne discende che attualmente le condizioni d'ingresso per entrare nello spazio Schengen giusta l'art. 5 LStr sono adempite rispettivamente non sussiste alcun motivo di rifiuto ai sensi dell'art. 12 cpv. 2 OEV.

Visti i considerandi precedenti, il Tribunale ritiene che gli agganci familiari e materiali delle richiedenti al loro Paese d'origine sono sufficientemente stretti per poter ammettere che il loro ritorno alla scadenza del visto richiesto è garantito con un considerevole grado di probabilità in conformità ai requisiti posti dall'art. 5 cpv. 2 LStr. Le interessate soddisfano dunque le condizioni d'entrata nello spazio Schengen.

8.

Considerati tutti gli elementi del caso, risulta inopportuno rifiutare alle invitate l'autorizzazione d'entrata in Svizzera, essendo il loro interesse privato a potervi entrare durante un periodo di 31 giorni, segnatamente per visitare la figlia rispettivamente sorella, che non incontra i suoi familiari da ormai 13 anni, preponderante rispetto all'interesse pubblico di non autorizzare l'entrata nello spazio Schengen.

I ricorsi sono pertanto ammessi, le decisioni impugnate sono annullate e le cause sono rinviate per nuovo esame all'UFM, il quale dovrà determinare se le richiedenti adempiono alle condizioni d'entrata sancite dal codice frontiere Schengen o se occorre nel caso contrario rilasciare un visto a validità territoriale limitata in applicazione dell'art. 2 cpv. 4 OEV.

Il rilascio del visto dovrà tuttavia essere subordinato alla conclusione di un'assicurazione atta a coprire le eventuali spese di malattia, di infortuni e di ospedalizzazione preliminarmente conclusa in favore delle interessate per la durata del loro soggiorno in Svizzera.

9.

Visto l'esito della procedura, non si prelevano spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA e contrario). L'importo di fr. 1'200.- versato il 25 settembre 2009 per entrambi i ricorsi è restituito alla ricorrente.

10.

Giusta l'art. 64 cpv. 1 PA in relazione con l'art. 7 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), l'autorità di ricorso, se accoglie il gravame in tutto o in parte, può d'ufficio o a domanda, assegnare alla ricorrente un'indennità per le spese processuali indispensabili e relativamente elevate che ha sopportato.

In concreto si constata che l'interessata è patrocinata da un legale. Tenuto conto dell'insieme delle circostanze della fattispecie, della sua difficoltà nonché della mole di lavoro svolto, il Tribunale ritiene, ai sensi degli art. 8 TS-TAF segg., che il versamento alla ricorrente di un'indennità di fr. 600.- a titolo di spese ripetibili appaia equa.

(Dispositivo alla pagina seguente)

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

1.

I ricorsi sono accolti.

2.

Le decisioni impugnate sono annullate e l'UFM è tenuto a rilasciare un'autorizzazione d'entrata in Svizzera a favore di B._____ e di C._____ conformemente ai considerandi (cfr. riserva in merito alla conclusione di un'assicurazione).

3.

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo delle spese di fr. 1'200.- versato il 25 settembre 2009, è restituito alla ricorrente.

4.

L'UFM verserà alla ricorrente un'indennità di fr. 600.- a titolo di spese ripetibili.

5.

Comunicazione a:

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

La presidente del collegio:

La cancelliera:

Elena Avenati-Carpani

Mara Vassella

Data di spedizione: