



Corte III
C-6051/2014

Sentenza del 15 giugno 2015

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Ruth Beutler, Marianne Teuscher,
cancelliere Reto Peterhans.

Parti

A. _____,
patrocinata dall'avv. Ettore Vismara,
Via F. Zorzi 15, 6902 Lugano 2 Paradiso,
ricorrente,

contro

Segreteria di Stato della migrazione (SEM),
Quellenweg 6, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello Spazio Schengen.

Fatti:**A.**

Il 29 luglio 2014 B._____ (di seguito anche invitato o richiedente), cittadino dominicano nato il 18 giugno 1997, ha chiesto all'Ambasciata di Svizzera a Santo Domingo il rilascio di un visto Schengen della durata di 30 giorni per poter rendere visita alla madre.

B.

Con lettera datata 3 luglio 2014 A._____ (qui ricorrente), madre del richiedente, di cittadinanza sia elvetica che dominicana, residente a C._____, ha dichiarato di voler invitare il figlio in Ticino per trascorrere le vacanze scolastiche con lei e il fratellastro D._____. Essa ha altresì assicurato che si sarebbe accollata tutti i costi legati al viaggio ed alla presenza dell'interessato nel nostro Paese. Detto scritto è stato allegato alla richiesta di rilascio del visto del 29 luglio 2014.

C.

Il 5 agosto 2014 l'Ambasciata di Svizzera a Santo Domingo ha emanato una decisione negativa mediante il modulo standard Schengen.

D.

Il 28 agosto 2014 A._____, per il tramite del proprio patrocinatore, ha inoltrato opposizione all'Ufficio federale della migrazione (UFM, dal 1° gennaio 2015: Segreteria di Stato della migrazione, SEM).

E.

L'autorità inferiore ha respinto l'opposizione con decisione del 17 settembre 2014. La SEM ha ritenuto che sussistono dubbi in merito all'intenzione di B._____ di fare rientro nella Repubblica Dominicana al termine della validità del visto Schengen, e ciò a causa della situazione socioeconomica nel paese d'origine, della propria situazione personale, segnatamente la giovane età, il fatto di essere studente sprovvisto di mezzi finanziari propri ed a causa dei legami di parentela con l'ospitante, che avevano comportato una precedente domanda di rilascio di un permesso di dimora per ricongiungimento familiare. Tale richiesta non era stata accolta dalle competenti autorità.

F.

Con ricorso del 20 ottobre 2014 (cfr. timbro del plico raccomandato) l'ospitante è insorta contro la decisione dell'autorità inferiore, chiedendo al Tribunale amministrativo federale (di seguito: Tribunale), di annullare la citata decisione e di non rifiutare per il futuro un visto turistico in favore di B._____. La ricorrente ha contestato le motivazioni addotte dalla SEM a sostegno del rifiuto, in particolare essa ha sottolineato come l'autorità inferiore non sia entrata nel merito di quanto espresso in sede di opposizione. Inoltre e con riferimento all'art. 12 OEV concernente le condizioni per il rilascio di un visto Schengen, essa ha affermato che l'invitato, sebbene non sia titolare di alcun diritto al rilascio di tale visto, adempia a tutte le condizioni poste dalla citata norma. A._____ ha altresì ribadito che suo figlio non ha alcuna intenzione di protrarre la propria permanenza in Svizzera, ma che lo scopo del soggiorno è esclusivamente quello di raggiungere la madre, e la nuova famiglia di quest'ultima, approfittando del periodo delle vacanze scolastiche. L'insorgente ha altresì dichiarato che l'interessato è disposto a sottoporsi a qualsiasi provvedimento volto a garantire il rimpatrio che l'autorità rite-nesse idoneo (ad es. versamento di una cauzione, consegna del passaporto, ecc.).

G.

Con osservazioni del 12 gennaio 2015 la SEM si è riconfermata nelle proprie argomentazioni ed ha chiesto al Tribunale di dichiarare il ricorso infondato in tutte le sue conclusioni e di confermare la decisione impugnata.

H.

Mediante replica del 6 febbraio 2015, trasmessa all'autorità inferiore per conoscenza, la ricorrente ha ribadito quanto espresso in sede ricorsuale, precisando di considerare la decisione attaccata contraria al diritto, frutto di un accertamento inesatto dei fatti e della violazione del diritto di essere sentiti.

Diritto:**1.**

1.1 Riservate le eccezioni previste all'art. 32 LTAF, giusta l'art. 31 LTAF il Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 PA prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

1.2 In particolare, le decisioni in materia di rifiuto dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen rese dalla SEM – la quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 lett. d LTAF – possono essere impugnate dinanzi al Tribunale, il quale statuisce in via definitiva (art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 lett. c cifra 1 LTF).

1.3 Riservati i casi in cui la LTAF non dispone altrimenti, la procedura dinanzi al Tribunale è retta dalla PA (art. 37 LTAF). A._____, che ha precedentemente inoltrato opposizione (cfr. opposizione del 28 agosto 2014), 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 alcun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (DTAF 2009/57 consid. 1.2; PIERRE MOOR, Droit administratif, Vol. II, 3^a ed., 2011, n. 2.2.6.5). Rilevante è in primo luogo la situazione di fatto al momento del giudizio (DTAF 2014/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

3.

3.1 Preliminarmente, il Tribunale osserva come nel suo gravame A._____ abbia invocato la presunta violazione, da parte dell'autorità inferiore del diritto di essere sentiti.

3.2 In proposito va anzitutto ricordato che detto diritto comprende diverse garanzie costituzionali di procedura, in particolare il diritto per la persona interessata di prendere conoscenza dell'incarto (DTF 132 II 485 consid. 3, 126 I 7 consid. 2b), di esprimersi in merito agli elementi pertinenti prima che una decisione sia presa nei suoi confronti, di produrre delle prove rilevanti, d'ottenere che sia dato seguito alle sue offerte di prove, di partecipare all'amministrazione dei mezzi di prova essenziali o almeno di poter esprimersi sul loro risultato, allorché questo è proprio ad influenzare la decisione da emanare (cfr. DTF 124 II 132 consid. 2b e giurisprudenza ivi citata). La violazione del diritto di essere sentiti deve essere esaminata

d'ufficio ed implica in principio l'annullamento della decisione impugnata indipendentemente dalle possibilità di esito positivo del ricorso nel merito (cfr. DTF 132 V 387 consid. 5; 126 I 19 consid. 2d/bb; 126 V 130 consid. 2b; 122 II 464 consid. 4a e giurisprudenza citata).

3.3 Che nel caso di specie, la censura di A. _____ secondo la quale la SEM avrebbe violato il diritto di essere sentiti nell'ambito della decisione del 17 settembre 2015 non è sufficientemente circostanziata. Al contrario la ricorrente si limita ad invocare la violazione di detta garanzia procedurale in maniera estremamente generica, senza indicare come l'autorità inferiore avrebbe disatteso tale principio. Inoltre, il Tribunale costata come sia nell'ambito della procedura di opposizione dinanzi alla SEM, sia durante il presente procedimento la ricorrente ha avuto la possibilità di esprimersi compiutamente e liberamente, ne discende che non sussistono in alcun modo gli estremi della censura sottoposta a giudizio.

4.

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, FF 2002 3327, pag. 3351). 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 (DTF 135 I 143 consid. 2.2; cfr. anche sentenze del TAF C-1450/2013 del 23 ottobre 2013 consid. 3; C-4852/2011 del 20 marzo 2013 consid. 3). La legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata in Svizzera né quello al rilascio 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 (Messaggio citato in FF 2002 3327 pag. 3390; DTF 135 II 1 consid. 1.1; DTAF 2009/27 consid. 3 e giurisprudenza ivi citata).

5.

5.1 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 (art. 2 cpv. 4 e 5 LStr [RS 142.20]).

5.2 Per un soggiorno di una durata massima di 90 giorni in Svizzera, rispettivamente nello spazio Schengen, l'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008 concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV, RS 142.204) 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 (Codice frontiere Schengen, GU L 105/1 del 13 aprile 2006), il cui art. 5 è stato modificato dall'art. 1 del regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 modificante il Codice frontiere Schengen, la convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 182 del 29 giugno 2013). Le condizioni d'entrata da essi previste corrispondono essenzialmente a quelle di cui all'art. 5 LStr.

5.3 È inoltre 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]). 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; art. 5 cpv. 2 LStr). Infine non devono essere segnalati nel Sistema d'informazione Schengen (SIS II) 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).

5.4 La pratica e la giurisprudenza relative all'art. 5 LStr, ed in particolare a proposito della garanzia di rimpatrio prevista all'art. 5 cpv. 2 LStr, possono essere applicate alla presente fattispecie (in merito ai dettagli di tale problematica, cfr. DTAF 2009/27 consid. 5.2 e 5.3).

6.

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 (in seguito VTL). 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 (art. 25 cpv. 1 lett. a Codice dei visti, anche art. 5 cpv. 4 lett. c Codice frontiere Schengen).

7.

In qualità di Paese dello spazio Schengen, la Svizzera applica parimenti il Regolamento n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 (GU L 81 del 21 marzo 2001), il cui art. 1 § 1 e 2 prescrive che i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'allegato I al medesimo Regolamento devono essere in possesso del visto all'atto di attraversamento delle frontiere esterne degli Stati Schengen. In proposito, essendo la Repubblica Dominicana contemplata nel sopracitato allegato I, l'invitato, quale cittadino di detto paese, soggiace all'obbligo del visto.

8.

8.1 Al fine di valutare se l'uscita dallo spazio Schengen alla scadenza del soggiorno previsto risulti sufficientemente assicurata, è necessario 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 della fattispecie e i dati concreti, che risultano dalla situazione generale del paese d'origine del richiedente.

8.2 L'economia della Repubblica Dominicana ha conosciuto una crescita molto marcata negli scorsi anni, sebbene questa tendenza si sia interrotta negli ultimi due anni. Tale crescita ha però contribuito ad accentuare il divario, già parecchio elevato, tra le fasce della popolazione più bene-stanti e quelle più povere. I settori principali dell'economia sono il turismo, l'agricoltura e in tempi recenti si è altresì sviluppata l'industria mineraria. Accanto a questi ambiti, è molto attivo il commercio di beni, quali sigari, prodotti tessili, medicine e articoli in pelle, dalle zone extra-doganali. Una fetta importante della ricchezza del paese è inoltre assicurata dai trasferimenti di denaro effettuati dalla numerosa comunità di dominicani residenti all'estero, in particolare negli Stati Uniti d'America ed in Europa. Nel corso del 2013 il governo ha promosso una vasta campagna di alfabetizzazione con lo scopo di cercare di rilanciare il sistema scolastico, che negli scorsi decenni è stato sostanzialmente dimenticato dalle autorità, e ridurre il divario poc'anzi evocato tra ricchi e poveri (fonte: sito web del ministero degli esteri della Repubblica Federale di Germania [Auswärtiges Amt] www.auswaertiges-amt.de > Aussen- und Europa-politik > Länderinformationen > Dominikanische Republik > Wirtschaft, aggiornato nel dicembre 2014 e consultato nell'aprile 2015).

8.3 Tenuto conto delle considerazioni relative alla situazione socio-economica nella Repubblica Dominicana nonché delle differenze tra questo paese e la Svizzera, la valutazione della SEM secondo cui il rischio di un'uscita non conforme ai termini prestabiliti appaia relativamente elevato, 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. Occorre pertanto esaminare l'insieme delle circostanze del caso concreto; in particolare la situazione familiare, sociale o scolastica possono costituire una prognosi favorevole in vista di una partenza regolare dalla Svizzera. Al contrario in assenza di tali elementi il rischio di aggiramento delle regole di diritto degli stranieri può essere considerato elevato.

9.

9.1 Per quanto riguarda i legami esistenti nel paese d'origine, dagli atti di causa emerge che il richiedente, oggi diciassettenne e studente non dispone di mezzi finanziari propri. Egli vive infatti con il padre, E._____, e frequenta un istituto scolastico in località F._____ (Repubblica Dominicana).

9.2 Dall'istruttoria è altresì emerso che in passato l'interessato aveva già postulato il rilascio di un visto Schengen, rifiutato dall'allora UFM il 10 novembre 2009, e successivamente in data 12 gennaio 2012 anche di un permesso di dimora per ricongiungimento familiare, domanda che tuttavia non era stata accolta dall'autorità inferiore.

9.3 A fronte di quanto sopra menzionato, e considerate le precedenti domande testé citate, nonché vista la situazione economica nella Repubblica Dominicana, la SEM non può essere criticata per non aver escluso il rischio che, una volta giunto nello spazio Schengen, l'interessato desideri prolungarvi la propria permanenza, con la speranza di trovarvi condizioni di vita migliori rispetto a quelle della sua terra natale. Di conseguenza, a questo proposito il Tribunale ritiene fondate le preoccupazioni della SEM, siccome non può essere escluso che l'invitato, quale persona minorenni ed ancora in formazione, sia attratto dalla qualità della vita e del sistema formativo elvetico, e con l'aiuto della madre e della sua nuova famiglia, decida di stabilirsi durevolmente nel nostro Paese.

9.4 In sede di ricorso la ricorrente si prevale poi di una presunta violazione, da parte dell'autorità inferiore, del principio della parità di trattamento. Alla censura il Tribunale risponde che nell'ambito delle autorizzazioni d'entrata

è determinante la situazione personale dell'interessato, in particolare i legami familiari e professionali di quest'ultimo con il suo Paese d'origine per cui risulta essere estremamente difficile effettuare dei paragoni tra diverse cause (cfr. sentenze del TAF C-3015/2008 del 22 maggio 2009 e C-7306/2007 del 2 settembre 2008). D'altronde, va evidenziato che il principio della parità di trattamento non può essere invocato per beneficiare di un diritto accordato illegalmente ad una terza persona, in particolare qualora non si possa presupporre che l'autorità competente persista in tale pratica illegale (cfr. DTF 134 V 34 consid. 9; 127 II 113 consid. 9). Per il resto il ricorrente solleva l'argomento in termini generali, senza referenze chiare e motivazioni dettagliate, venendo pertanto meno al suo dovere di sostenere e sostanziare le proprie affermazioni e di fornire le indicazioni necessarie al fine di permettere le verifiche delle sue argomentazioni (cfr. in particolare la sentenza del Tribunale federale 2A.449/1999 del 10 gennaio 2000 consid. 4a/bb). Va poi sottolineato che ogni fattispecie è trattata singolarmente alla luce delle proprie particolarità, di modo che il fatto che altre persone abbiano ottenuto dei visti non è determinante. La censura va quindi deserta e come tale respinta.

10.

Il Tribunale rileva infine che non sono adempiute le condizioni per la concessione di un VTL, così come indicato al considerando 5, ed in particolare dalle tavole processuali non emergono motivi umanitari.

11.

11.1 Il Tribunale considera inoltre che il desiderio espresso dall'interessato di rendere visita alla ricorrente in Svizzera, per quanto perfettamente legittimo e comprensibile, non è atto a giustificare l'ottenimento di un visto Schengen, per il quale, è bene ricordare, B._____ non ha alcun diritto (cfr. consid. 3). Vero è che può sembrare alquanto severo non concedere ad una persona il diritto di entrare in un paese in cui risiedono dei familiari o degli amici, tuttavia occorre tenere presente che questa è la situazione di molti altri stranieri. Alla luce dell'importante numero di domande di rilascio di un visto, come precedentemente rilevato, le autorità elvetiche hanno adottato una politica d'ammissione alquanto restrittiva.

11.2 Visto quanto sopra non può dunque essere escluso che l'interessato rappresenti un rischio migratorio elevato e pertanto il rilascio del visto in suo favore non può essere concesso.

11.3 Ne discende che l'autorità inferiore ha rilevato – a giusto titolo – che l'uscita dallo spazio Schengen entro i termini richiesti per il soggiorno a scopo di visita, non è sufficientemente garantita. La correttezza di tale valutazione non può essere pregiudicata neanche dalle dichiarazioni di garanzia formulate dall'invitante e ciò a prescindere dalla buona fede di quest'ultima. In effetti nell'esame del rischio di un'uscita non conforme ai termini è rilevante in prima linea il possibile comportamento dell'invitato dedotto dalla documentazione agli atti. Solo quest'ultimo è in grado di assicurare la partenza dallo spazio Schengen entro i termini stabiliti. Considerato l'insieme delle circostanze del caso, la dichiarazione fornita dall'invitante, con la quale essa si porta garante per tutte le spese di soggiorno, non è tale da impedire al richiedente di intraprendere i passi necessari per stabilirvisi durevolmente (DTAF 2009/27 consid. 9).

12.

Pertanto la SEM con la decisione del 17 settembre 2014 non ha violato il diritto federale né abusato del proprio potere di apprezzamento; l'autorità inferiore 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.

13.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico della ricorrente (art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli artt. 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. 800.– sono poste a carico della ricorrente e sono prelevate sull'anticipo spese versato in data 6 novembre 2014. Il saldo di fr. 200.– è restituito alla ricorrente.

3.

Comunicazione a:

- ricorrente (raccomandata; allegato: formulario "indirizzo per il pagamento")
- autorità inferiore (n. di rif. [...]; incarto di ritorno)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Reto Peterhans

Data di spedizione: