



Corte III
C-6353/2008

{T 0/2}

Sentenza del 13 novembre 2009

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Andreas Trommer, Jean-Daniel Dubey,
cancelliera Mara Vassella.

Parti

A. _____,
patrocinato dall'avvocato Matteo Rossi,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Rifiuto dell'autorizzazione d'entrata in Svizzera
concernente B. _____.

Fatti:**A.**

A.a B._____, cittadina kosovara nata il ..., è entrata ed ha risieduto illegalmente in Svizzera presso l'appartamento affittato dal marito, titolare di un permesso di dimora "B", dal 7 gennaio 1990 al 24 maggio 1990. Il 18 giugno 1993 i coniugi hanno inoltrato una domanda di ricongiungimento familiare intesa a rilasciare un permesso di dimora all'interessata al fine di vivere presso il marito. Tale istanza è stata respinta dalla Sezione degli stranieri di Bellinzona con decisione del 25 giugno 1993 per mancanza di mezzi finanziari sufficienti e confermata su ricorso dal Consiglio di Stato della Repubblica e Canton Ticino il 1° settembre 1993 nonché dal Tribunale federale il 19 novembre 1993.

A.b Entrata nuovamente in Svizzera in data 12 giugno 1999, l'interessata vi ha depositato una domanda d'asilo il 6 luglio 1999. In data 19 luglio 2000 la stessa ha ritirato l'istanza ed è rientrata volontariamente in Patria il 1° settembre successivo.

B.

B.a Con decisione del 5 dicembre 2005, l'Ufficio federale della migrazione (UFM), ha respinto una prima domanda presentata da B._____ il 26 ottobre 2005 volta al rilascio di un visto d'entrata per la Svizzera.

B.b In data 14 agosto 2008, B._____ ha nuovamente depositato una domanda di autorizzazione d'entrata presso la Rappresentanza di Svizzera a Pristina al fine di visitare il figlio A._____, residente in Ticino, per un periodo di tre mesi. All'istanza la richiedente ha allegato una dichiarazione del figlio, mediante la quale questi attesta che si sarebbe fatto carico di tutte le spese sopravvenute durante la permanenza della madre in Svizzera e inoltre si sarebbe portato garante per la partenza entro i termini stabiliti. L'ospitante ha affermato che la richiedente avrebbe avuto l'intenzione di visitare la tomba del defunto marito seppellito in Svizzera. Dal punto di vista finanziario egli ha fatto valere che essa percepisce una rendita di vedovanza mensile di Fr. 836.-, comprovata da un documento della Cassa svizzera di compensazione a Ginevra del 4 dicembre 2006 allegato all'istanza.

Ritenuto che la partenza dalla Svizzera entro i termini stabiliti non poteva essere garantita, la rappresentanza elvetica ha respinto con decisione informale la precitata domanda di visto.

C.

C.a Con scritto del 10 settembre 2008, la Sezione dei permessi e dell'immigrazione di Bellinzona (SPI) ha trasmesso all'Ufficio federale della migrazione (UFM) la domanda di visto per competenza e decisione.

C.b Con decisione formale del 22 settembre 2008, l'UFM ha rifiutato l'autorizzazione d'entrata alla richiedente. In sostanza l'autorità di prime cure ha ritenuto, come in precedenza, che l'uscita dalla Svizzera alla scadenza del previsto soggiorno non poteva essere considerata sufficientemente assicurata vista la situazione socioeconomica prevalente in Kosovo nonché le disparità economiche tra questo Paese e la Svizzera. L'autorità inferiore ha pertanto osservato che non era possibile escludere che, una volta giunta in Svizzera, l'interessata non avesse tentato di rimanervi durevolmente, con la speranza di trovarvi una sistemazione migliore di quella che conosce nel suo Paese d'origine. Essa non potrebbe neppure avvalersi di legami familiari o professionali stretti con il Kosovo atti a garantirne il ritorno, tenuto conto del fatto che può lasciare il proprio Paese per un periodo così lungo.

D.

In data 6 ottobre 2008, agendo per il tramite del suo patrocinatore, A._____ ha interposto ricorso avverso la suddetta decisione, postulandone l'annullamento nonché la concessione dell'autorizzazione d'entrata per la durata di tre mesi in Svizzera. In via subordinata egli ha richiesto in favore dell'interessata un visto per la Svizzera della durata di un mese. A sostegno del proprio gravame il ricorrente ha affermato che la motivazione dell'UFM relativa alla situazione socioeconomica prevalente in Kosovo appare assai generica ed universale e che la situazione personale della richiedente presenta elementi concreti che rendono assolutamente verosimile l'uscita dal territorio elvetico alla scadenza del visto. Oltre a ciò l'interessato ha affermato che la richiedente risiede dal 2002 nella casa di famiglia di uno dei figli e non è intenzionata a lasciare il suo Paese d'origine alla volta della Svizzera, sottolineando che essa sarebbe ritornata spontaneamente in Patria nel 2002 dopo aver soggiornato in Svizzera dal 1999 al 2002. L'invitante ha poi osservato che lo scopo del viaggio in Svizzera della madre è

peraltro quello di recarsi alla tomba del defunto marito, sepolto nel cimitero di Baar/ZG nonché di render visita ai suoi famigliari.

E.

Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto ricorso, con preavviso del 3 dicembre 2008, l'autorità di prime cure ha postulato la reiezione del gravame. Sostanzialmente essa ha ripreso le argomentazioni esposte nella decisione impugnata, sottolineando che non vi sono motivi impellenti atti a giustificare il rilascio del visto richiesto e che nonostante le garanzie fornite dall'ospitante, la richiedente sarebbe rimasta libera delle proprie decisioni.

F.

Invitato ad esprimersi in merito al suddetto preavviso, con replica del 9 gennaio 2009 il ricorrente ha affermato che le argomentazioni addotte dall'autorità inferiore sono d'ordine generale, applicabili dunque ad un illimitato numero di fattispecie e che pertanto, indipendentemente dalla loro situazione personale, per ogni cittadino del Kosovo l'entrata in Svizzera sarebbe esclusa. Egli ha infine contestato l'affermazione dell'UFM secondo la quale l'incontro con il figlio ed i nipotini nonché la visita alla tomba del defunto marito non siano motivi impellenti.

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 impuginate 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 A. _____, nonostante i termini del mandato di procura agli atti, ha diritto di ricorrere quale invitante dell'interessata (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 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 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 giurisprudenza recente del Tribunale federale in materia di polizia degli stranieri, Rivista di diritto amministrativo e di diritto fiscale [RDAF] 1997 I, pag. 287).

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 in linea generale l'entrata di stranieri nel suo territorio. Tale decisione viene presa dalla Svizzera autonomamente in accordo con il diritto internazionale pubblico (cfr. Messaggio LStr, op. cit.; 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 traspo-

ne 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.

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.

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]). Le condizioni d'entrata previste dal codice frontiere Schengen corrispondono essenzialmente a quelle di cui all'art. 5 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, RS 142.20). La pratica e la giurisprudenza relative a quest'ultima disposizione possono pertanto essere applicate (in merito ai dettagli di tale problematica, cfr. la sentenza del Tribunale amministrativo federale C-3015/2008 del 22 maggio 2009 consid. 4 e 5).

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. Considerato che B._____ è una cittadina kosovara, è sottomessa all'obbligo del visto.

7.

7.1 Al fine di valutare se l'uscita dallo spazio Schengen 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 dei richiedenti.

7.2 La 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 mediante la partecipazione di organizzazioni internazionali e di comunità tra stati. Ciò nonostante dal profilo economico questo Paese manca a tutt'oggi di una dinamica di crescita e il tasso di disoccupazione - il quale nel 2007 ammontava al 43.7 % - 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 13 ottobre 2009). Di conseguenza, la pressione migratoria da questa regione risulta essere elevata, ciò che dimostra anche la statistica d'asilo svizzera. Infatti, nel 2008 il 7.8 % dei richiedenti l'asilo proveniva dalla Serbia e dal Kosovo; questa regione si situa dunque al quarto posto nella statistica delle domande d'asilo per nazione (cfr. statistica d'asilo 2008 dell'UFM, pag. 9).

7.3 Si rileva infine che la pressione migratoria, come lo ha dimostrato l'esperienza, risulta essere elevata soprattutto in presenza di persone che non hanno particolari legami familiari o professionali che li vincola al loro Paese d'origine. L'emigrazione è inoltre intensificata allorché le persone interessate hanno parenti o amici all'estero.

7.4 Tenuto conto delle considerazioni relative alla situazione socioeconomica in Kosovo e del fatto che la predisposizione a lasciare il proprio paese d'origine è favorita, allorché parenti o conoscenti sono precedentemente emigrati, 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. 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 la richiedente ha 54 anni, è madre di sei figli ed

ha sempre lavorato in qualità di casalinga; essa è vedova dal 26 maggio 1999 e percepisce una rendita svizzera di vedova di Fr. 836.- mensili. L'interessata vive in comunione domestica con la famiglia del figlio C._____ in Kosovo (cfr. dichiarazione del 25 maggio 2007 delle United Nations Interim Administration Mission in Kosovo [UNMIK]). Non risulta che gli altri quattro figli dall'interessata, eccetto il ricorrente, vivano in Svizzera.

Nella fattispecie, il Tribunale constata come l'autorità di prime cure, nella decisione impugnata, invochi essenzialmente le disparità economiche esistenti tra la Svizzera ed il Kosovo a motivo del rifiuto dell'autorizzazione d'entrata. Essa ha omesso in particolare di esaminare dettagliatamente la situazione finanziaria del ricorrente allorquando la precedente domanda di visto era stata, respinta mediante decisione del 5 dicembre 2005 a causa dell'insufficienza dei mezzi finanziari (cfr. formulario di complemento alla dichiarazione di garanzia del 5 ottobre 2005 nonché decisione informale della Rappresentanza di Svizzera a Pristina del 21 ottobre 2005). Pur avendo l'ospitante nuovamente dichiarato di esser disposto ad assumersi tutte le spese inerenti al previsto soggiorno della richiedente in Svizzera, l'autorità di prime cure non ha svolto alcuna indagine al fine di verificare se attualmente la sua situazione finanziaria si è modificata rispetto al periodo precedente e permetta di garantire le eventuali spese causate dalla richiedente. Per quanto riguarda la situazione finanziaria di quest'ultima, come sopra menzionato, si rileva d'altronde che la richiedente è titolare di una rendita svizzera di vedova di Fr. 836.- mensili. Tale reddito risulta essere ben maggiore ad un salario medio percepito in Kosovo che ammonta all'incirca a 200 Euro mensili; al contrario, una tale rendita in Svizzera non sarebbe sufficiente al suo sostentamento.

9.

Alla luce di quanto esposto, il Tribunale ritiene che la decisione impugnata si fonda su un accertamento incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 let. b PA). Il ricorso deve dunque essere ammesso, la decisione impugnata annullata e la fattispecie è rinviata all'autorità di prime cure affinché, dopo aver espletato le necessarie indagini, emani una nuova decisione debitamente motivata.

10.

Visto l'esito della procedura, non si prelevano spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA).

11.

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 ammette il gravame in tutto o in parte, può d'ufficio o a domanda, assegnare al ricorrente un'indennità per le spese processuali indispensabili e relativamente elevate che ha sopportato.

In casu si constata che l'interessato è patrocinato da un legale. In ragione dell'insieme delle circostanze della fattispecie, della sua difficoltà, nonché della mole di lavoro svolto, il Tribunale ritiene, ai sensi degli art. 8 segg. TS-TAF, che il versamento al ricorrente di un'indennità di Fr. 700.-a titolo di spese ripetibili appaia equa.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto e la decisione del 22 settembre 2008 è annullata.

2.

L'incarto della causa è trasmesso all'UFM per nuova decisione ai sensi dei considerandi.

3.

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo spese di Fr. 600.-, versato in data 20 ottobre 2008, è restituito al ricorrente.

4.

L'UFM verserà al ricorrente un importo di Fr. 700.- a titolo di spese ripetibili.

5.

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata; allegato: foglio di informazione per il rimborso)
- 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:

La cancelliera:

Elena Avenati-Carpani

Mara Vassella

Data di spedizione: