



Corte III
C-6701/2012

Sentenza del 23 luglio 2013

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Jean-Daniel Dubey, Daniele Cattaneo,
cancelliere Manuel Borla.

Parti

A. _____,
...,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Rifiuto d'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen.

Fatti:**A.**

B._____ (in seguito B._____), cittadina dominicana, residente a Santo Domingo divorziata, nata il ... (già dichiaratasi nata il ...), è entrata in Svizzera per la prima volta nel 1987, lavorando quale "ballerina" presso il C._____ a ... (cfr. verbale di interrogatorio del 22 aprile 1989 della polizia cantonale). L'interessata ha quindi soggiornato nuovamente in Svizzera svolgendo un'attività lucrativa in diversi locali pubblici del Cantone Ticino (cfr. segnatamente permesso di dimora di breve durata "permessino" del 26 marzo e 28 maggio 1990). B._____, allo scopo di rendere visita al figlio D._____ (in seguito D._____), cittadino svizzero nato il ... e residente a ..., ha in seguito ottenuto alcuni visti d'entrata sul territorio svizzero segnatamente dal 6 luglio al 15 settembre 1993, dal 13 maggio al 13 agosto 1994 (cfr. incarto cantonale), come pure alcuni permessi di dimora temporanea "L", senza il permesso per l'esercizio di attività lucrativa, per la durata di sei mesi, segnatamente dal 23 marzo al 22 settembre 1995, dal 13 marzo al 12 settembre 1996, dal 4 maggio al 3 novembre 1997, dal 5 dicembre 1998 al 1° giugno 1999, e dal 30 luglio 2000 al 31 gennaio 2001.

B.

Il 16 febbraio 2006 l'interessata si è unita in matrimonio a E._____. I coniugi, dalla cui unione non sono nati figli, hanno deciso la separazione della vita comune nel 2009 e nel gennaio del 2011, con atto notarile, hanno fatto costatare la separazione di fatto al fine di procedere in seguito al divorzio secondo la legislazione del Paese d'origine (cfr. incarto cantonale).

C.

Con istanza del 16 agosto 2011 D._____ ha chiesto il rilascio di un permesso di dimora per stranieri che non esercitano un'attività lucrativa, a beneficio della madre B._____. Con decisione del 28 marzo 2012 la Sezione della popolazione del Cantone Ticino (in seguito SPOP) ha respinto l'istanza.

D.

L'11 settembre seguente, B._____ ha quindi chiesto il rilascio di un visto Schengen della durata di 90 giorni al fine di poter rendere visita figlio D._____, e alla di lui famiglia residente a Quest'ultimo, assieme alla moglie F._____, cittadina svizzera nata il 2 febbraio 1964, si è dichia-

rato pronto a farsi carico di tutti i costi relativi al sostentamento e all'alloggio dell'invitata (cfr. dichiarazione dell'11 settembre 2012). Tale garanzia è stata pure ribadita con la sottoscrizione del formulario ufficiale "dichiarazione di garanzia", il 14 settembre seguente; tra la documentazione fornita, anche il "formulario di complemento alla dichiarazione di garanzia", su cui - nella parte riservata alle autorità cantonali - le stesse hanno rilevato che il formulario era stato contraffatto, e meglio nell'indicazione, attraverso l'apposizione di una crocetta, che un'assicurazione di viaggio conclusa dal garante a nome del visitatore non era richiesta (cfr. formulario di complemento alla dichiarazione di garanzia del 27/28 settembre e 12 ottobre 2012).

Con scritto del 15 ottobre 2012 l'Ufficio della migrazione del cantone Ticino ha informato il figlio-garante di aver trasmesso la documentazione pertinente alla Rappresentanza svizzera a Santo Domingo.

Con decisione del 17 ottobre seguente tale autorità ha emanato una decisione negativa mediante modulo standard Schengen. In particolare, considerati la decisione negativa emessa dalle autorità cantonali circa il permesso di dimora, nonché la falsificazione del formulario cantonale con la cancellazione della richiesta di copertura assicurativa (cfr. formulario cantonale), non è stato possibile valutare positivamente il rilascio del visto richiesto.

E.

Il 4 novembre 2012 l'interessata ha inoltrato opposizione all'Ufficio federale della migrazione (in seguito UFM), il quale il 27 novembre seguente, ha confermato il rifiuto di concedere l'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen considerato che l'età (64 anni), la situazione coniugale (separata), la facoltà di lasciare il paese d'origine per un periodo di tre mesi, come pure le condizioni socioeconomiche prevalenti nella Repubblica Dominicana, non permettevano di ritenere la partenza al termine del soggiorno sufficientemente garantita, non essendo possibile escludere che la richiedente desideri protrarre il soggiorno nella speranza di trovare condizioni di vita migliori di quelle che conosce in patria. Inoltre l'aver soggiornato già in precedenza – a scopo turistico - in Svizzera e aver fatto ritorno nel proprio Paese d'origine, non può comportare il rilascio automatico del visto in esame, tenuto conto per di più che recentemente l'interessata ha postulato – senza successo – il rilascio del permesso di dimora, ciò che avvalorerebbe la valutazione effettuata dall'UFM, e meglio il pericolo che la richiedente intenda stabilirsi in Svizzera e non fare più ritorno in patria.

F.

Il 27 dicembre 2012 l'invitante, D._____, ha inoltrato ricorso contro la decisione dell'autorità di prime cure, chiedendo al presente Tribunale di annullare la citata decisione e di accogliere la richiesta di visto d'entrata. Egli ha indicato in buona sostanza che la situazione socio-economica considerata dall'UFM non è attinente alla realtà nella misura in cui l'interessata conduce una vita più che decente con i sacrifici dalla famiglia in Svizzera. Inoltre D._____ ha rilevato che in generale le motivazioni dell'autorità di prima istanza sono delle semplici congetture che sottolineano una "grande mancanza di fiducia nei [loro] confronti". Infine con riferimento alla contraffazione del formulario, il ricorrente non ha preso posizione sottolineando unicamente che l'assicurazione viaggi è stata fornita in un secondo momento (cfr. ricorso pag. 1).

G.

Con risposta del 5 marzo 2013, l'autorità di prime cure ha chiesto di dichiarare il ricorso infondato in tutte le sue conclusioni e di confermare la decisione impugnata. L'UFM ha infatti ribadito quanto già espresso nella propria decisione, rilevando - in maniera generale - che le argomentazioni addotte in sede di ricorso non consentono di modificare l'apprezzamento della fattispecie.

H.

Con replica del 27 aprile 2013 l'invitante e ricorrente ha ribadito che l'autorità di prime cure si è "basata su un dubbio infondato", poiché non corrisponde in alcun modo alle proprie intenzioni violare la legislazione svizzera in materia, trattenendo la madre – a beneficio di aiuti finanziari regolari dalla Svizzera che le permettono di avere un tenore di vita dignitoso - oltre il limite temporale richiesto con il visto. A sostegno delle proprie allegazioni il figlio richiedente ha allegato una "ricapitolazione" di tutte le transazioni di denaro effettuate a favore della richiedente attraverso la G._____, come pure un ulteriore scritto quale garanzia per un "assoluto rientro in patria rispettando la scadenza del soggiorno".

I.

Con duplica del 15 maggio 2013 l'UFM si è riconfermato nelle proprie allegazioni 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 Riservati i casi in cui la LTAF non dispone altrimenti la procedura dinanzi al Tribunale è retta dalla PA (art. 37 LTAF). D. _____, che ha precedentemente inoltrato opposizione davanti all'Ambasciata svizzera a Santo Domingo (cfr. lettera del 4 novembre 2012), 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). Rilevante è in primo luogo la situazione di fatto al momento del giudizio (cfr. DTAF 2011/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata; DTAF 2011/43 consid. 6).

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 desidera-

no 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, p. 287. Come rilevato a giusto titolo dall'autorità inferiore la legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce né il diritto d'entrata in Svizzera né il 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 (cfr. Messaggio citato in FF 2002 3327, nonché DTF 135 II 1 consid. 1.1 e DTAF 2009/27 consid. 3 e giurisprudenza citata).

4.

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 cpv. 1 del codice frontiere Schengen, modificato con il Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010 modificante la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il codice frontiere Schengen per quando riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata, 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 (lett. a e b), nonché giustificare lo scopo e le condizioni di soggiorno e disporre di mezzi finanziari sufficienti (lett. c 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]). Inoltre 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 (lett. d ed e). Infine, sarà valutato in modo particolare la volontà del richiedente di lasciare gli Stati membri Schengen, prima della scadenza del visto richiesto (cfr. art. 21 par. 1 codice dei visti).

Ciò posto, 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).

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).

5.

L'art. 5 cpv. 2 LStr esige inoltre dallo straniero che prevede un soggiorno temporaneo in Svizzera una garanzia di partenza al termine del suo soggiorno. Questa condizione di 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). Pertanto 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).

6.

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 di Santo Domingo, contemplata nel sopracitato allegato I, l'invitata, quale cittadina dominicana, soggiace all'obbligo del visto.

7.

7.1 Al fine di valutare se l'uscita dallo spazio Schengen alla scadenza del previsto soggiorno 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 della richiedente.

7.2 L'economia della Repubblica dominicana si è rapidamente ripresa a partire dall'agosto 2004, nonostante la difficile crisi causata dal tracollo finanziario delle tre più grandi banche d'affari avvenuto nel 2003. Infatti negli ultimi anni si è assistito ad una crescita media annuale del 7% e, sebbene essa sia tendenzialmente diminuita a causa dell'indebolimento generale dell'economia mondiale, nel 2012 è comunque stata pari al 4,6% e nel 2013 è previsto un leggero aumento al 4,7% (cfr. sentenza TAF C-3917/2012 del 6 febbraio 2013 e Rapporto congiunto Ambasciate/Consolati/ENT 2013, Repubblica Dominicana, Ministero degli esteri italiano, [http://www.esteri.it/MAE/pdf_paesi/AMERICA/Repubblica Dominicana](http://www.esteri.it/MAE/pdf_paesi/AMERICA/Repubblica_Dominicana) del 2013 visitato il 31 giugno 2013). È stato inoltre constatato un aumento del tasso di criminalità, in particolare la commissione di reati perlopiù contro il patrimonio che degradano talvolta in atti di violenza (cfr. <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home.html> > Consigli di viaggio > Destinazioni di viaggio > Consigli di viaggio per: Repubblica dominicana, ultimo aggiornamento: il 24 maggio 2013, visitato il 31 giugno 2013).

7.3 Tenuto conto delle considerazioni relative alla situazione socioeconomica nella Repubblica dominicana nonché delle differenze tra questo Paese e la Svizzera, la valutazione dell'UFM secondo cui il rischio di un'uscita non conforme ai termini prestabiliti appaia relativamente elevato, non può essere contestata. Effettivamente, a prescindere dal fatto che la predisposizione a lasciare il proprio Paese d'origine è agevolata allorché parenti o conoscenti si trovano all'estero, va ricordato che la pressione migratoria, come lo dimostra l'esperienza, risulta essere più elevata in presenza di persone che non hanno particolari legami familiari o professionali al loro Paese d'origine, come è il caso nella fattispecie. 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 gli obblighi familiari, sociali o professionali possono costituire una prognosi favorevole in vista di una partenza regolare dalla Svizzera.

8.

Per quanto riguarda i legami esistenti nel Paese d'origine, dagli atti di causa risulta che la richiedente – sessantacinquenne, divorziata e sepa-

rata dal secondo marito – non ha un'attività lucrativa, sia essa duratura o saltuaria, nella Repubblica dominicana. Ciò posto il presente Tribunale considera che non esistono legami professionali imprescindibili tra l'invitata e il paese d'origine. Quanto alla situazione familiare, il Tribunale rileva che l'unico figlio, cittadino svizzero, risiede nel Cantone Ticino a Rivera con la propria famiglia; ciò costituisce un ulteriore indizio che porta a non escludere l'intenzione dell'interessata a protrarre il proprio soggiorno in Svizzera rispettivamente nello spazio Schengen per trovare delle migliori condizioni di vita. D'altronde ciò è anche comprovato dalla richiesta di permesso di dimora per ricongiungimento familiare presentata nel 2011, dopo la separazione dal secondo marito.

A titolo abbondanziale il Tribunale rileva che la contraffazione - da parte della famiglia invitante – del formulario dichiarazione di garanzia, così come indicato in narrativa, non è stata contestata dal ricorrente.

9.

Il presente tribunale rileva inoltre che non sono adempiute le condizioni per la concessione di un VTL, così come indicato al considerando 4, ed in particolare non sono emersi motivi umanitari: infatti la famiglia residente in Svizzera potrà rendere visita a B. _____ in Repubblica dominicana o in un altro Paese, ritenuto che l'interessata non si trova in un stato di salute tale da non potere effettuare alcuno spostamento.

10.

10.1 Da quanto precede il Tribunale costata che si è in presenza di un rischio migratorio elevato e che pertanto il rilascio del visto a favore della richiedente non può essere concesso.

10.2 Ne discende che l'autorità di prime cure 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 ripetute dichiarazioni di garanzia formulata dagli invitanti. In effetti nell'esame del rischio di un'uscita non conforme ai termini è rilevante in prima linea il possibile comportamento dell'invitata dedotto dalla documentazione agli atti. Solo quest'ultima è in grado di assicurare la partenza dallo spazio Schengen entro i termini stabiliti. Considerato l'insieme delle circostanze del caso, la dichiarazione fornita dagli invitanti con la quale essi si portano garanti per tutte le spese di soggiorno, non sono tali da impedire alla richiedente di

intraprendere i passi necessari per stabilirvisi durevolmente (cfr. DTAF 2009/27 consid. 9).

11.

Ne discende che l'UFM con decisione del 27 novembre 2012 non ha 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 é inadeguata (art. 49 PA). Per questi motivi il ricorso va respinto.

12.

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]).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di Fr. 800.- sono poste a carico del ricorrente e sono computate con l'anticipo spese dello stesso importo versato in data 9 febbraio 2013.

3.

Comunicazione a:

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

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Manuel Borla

Data di spedizione: