



Corte VI
F-3560/2016

Sentenza del 5 dicembre 2016

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Marianne Teuscher, Martin Kayser,
cancelliere Reto Peterhans.

Parti

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
ricorrenti,

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 6 maggio 2016 C._____, cittadina malgascia nata il (...), ha chiesto all'Ambasciata di Svizzera ad Antananarivo il rilascio di un visto Schengen della durata di tre mesi per poter rendere visita agli zii residenti a D._____.

B.

Con lettera datata 21 aprile 2016 gli zii dell'interessata, A._____ e B._____, qui ricorrenti, hanno dichiarato di voler invitare la nipote in Ticino per un soggiorno turistico di tre mesi tra il 18 giugno ed il 18 settembre 2016. Essi hanno inoltre postulato la possibilità per C._____ di recarsi anche in Italia, paese in cui risiedono i suoi genitori. A._____ e B._____ hanno infine assicurato che si sarebbero accollati tutti i costi legati al viaggio ed alla presenza dell'interessata in Svizzera. Detto scritto è stato allegato alla richiesta di rilascio del visto del 6 maggio 2016.

C.

Il 10 maggio 2016 l'Ambasciata di Svizzera ad Antananarivo ha emanato una decisione negativa mediante il modulo standard Schengen.

D.

In data 12 maggio 2016 A._____ e B._____ hanno inoltrato opposizione alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) contro il citato rifiuto, da parte della rappresentanza elvetica in Madagascar, di concedere alla nipote un visto Schengen.

E.

L'autorità inferiore ha respinto l'opposizione con decisione del 31 maggio 2016. La SEM ha ritenuto che sussistono dubbi in merito all'intenzione di C._____ di fare rientro in Madagascar al termine della validità del visto Schengen, e ciò a causa delle condizioni socioeconomiche del paese d'origine, nonché in ragione della sua situazione personale, segnatamente la giovane età ed il fatto di essere nubile e sprovvista di mezzi finanziari propri. L'autorità inferiore ha inoltre considerato che l'interessata in patria non possa prevalersi di legami familiari stretti, considerato come la madre viva in Italia.

F.

Con ricorso datato 5 giugno 2016 (data del plico raccomandato: 6 giugno 2016) gli ospitanti sono insorti contro la decisione dell'autorità inferiore, chiedendo al Tribunale amministrativo federale (di seguito: Tribunale), di annullare la citata decisione e di non opporsi in futuro al rilascio di un visto turistico in favore di C._____. I ricorrenti hanno contestato le motivazioni addotte dalla SEM a sostegno del rifiuto, in particolare con riferimento all'art. 12 OEV concernente le condizioni per il rilascio di un visto Schengen, essi hanno affermato che l'invitata, sebbene non sia titolare di alcun diritto al rilascio di tale visto, adempia a tutte le condizioni poste dalla citata norma. A._____ e B._____ hanno esposto la situazione personale della nipote, che attualmente non esercita un'attività lucrativa, sottolineando come da parte loro essa riceva un contributo pecuniario di fr. 200.– mensili, e talvolta anche dalla madre residente in Italia, ciò che le permette di vivere in maniera agiata per gli standard del Madagascar, paese in cui pur vigendo delle condizioni economiche modeste, se comparate alla Svizzera, non è caratterizzato da particolari situazioni di povertà, guerre civili o pericoli naturali. Gli insorgenti hanno inoltre puntualizzato che, contrariamente a quanto considerato dalla SEM, C._____ possa prevalersi di forti legami familiari in Madagascar, paese in cui essa è cresciuta con i genitori adottivi (che erano la nonna ed uno zio, nel frattempo deceduti) ed attualmente vive presso altri zii e parenti. In Madagascar si troverebbe anche il padre naturale dell'interessata.

G.

Con osservazioni del 18 luglio 2018 la SEM si è riconfermata nella propria decisione ed ha chiesto al Tribunale di respingere il ricorso in tutte le sue conclusioni.

H.

I ricorrenti si sono nuovamente espressi mediante le osservazioni datate 22 agosto 2016 (data del plico raccomandato: 23 agosto 2016), ribadendo la volontà di C._____ di fare rientro in Madagascar al momento della scadenza del visto Schengen richiesto, e precisando nuovamente che la situazione in Madagascar non è comparabile a quella di altre nazioni in cui vi sono importanti problemi di ordine politico, sociale ed economico.

I.

In data 8 settembre 2016 la SEM si è riconfermata nella decisione impugnata ed ha evidenziato che le imprecisioni contenute nelle osservazioni del 18 luglio 2016 non permettono di minare la validità dell'analisi a sostegno della decisione litigiosa.

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. _____ e B. _____, che hanno precedentemente inoltrato opposizione (cfr. opposizione del 12 maggio 2016), hanno il diritto di ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA) ed 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 alcun 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 (DTAF 2014/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

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 federale sugli stranieri dell'8 marzo 2002, FF 2002 3327, pag. 3351 [di seguito: Messaggio LStr]). 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 135 I 143 consid. 2.2; 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 LStr, FF 2002 3327, pag. 3390; DTF 135 II 1 consid. 1.1; DTAF 2009/27 consid. 3; 2014/1 consid. 4.1.1 e relativi riferimenti). Tuttavia la normativa di Schengen, ripresa dalla Svizzera con la conclusione degli accordi d'associazione a Schengen, limita le prerogative degli Stati firmatari in quanto, da un lato, la regolamentazione prevede delle condizioni uniformi per l'entrata nello spazio Schengen e del rilascio dei relativi visti e, dall'altro, obbliga gli Stati firmatari a rifiutare l'entrata e il rilascio di un visto qualora le condizioni previste non siano adempiute. Inoltre, se l'autorità competente per statuire sulla domanda di visto conclude all'adempimento da parte del richiedente delle condizioni per l'ottenimento e che non esiste alcun motivo di rifiuto, il visto deve in principio essere concesso. Nell'effettuare questo esame l'autorità dispone di un ampio margine di apprezzamento. Di conseguenza, come il Tribunale ha già rilevato a più riprese nella sua giurisprudenza, la normativa di Schengen non conferisce né un diritto all'entrata nello spazio Schengen né un diritto al rilascio di un visto.

Inoltre, malgrado i Tribunali svizzeri e le autorità siano autonomi nell'applicazione e nell'interpretazione dell'acquis di Schengen, in quanto non esiste un obbligo giuridico di tenere conto dell'interpretazione data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), il Tribunale, contribuisce all'applicazione e interpretazione uniforme del diritto Schengen. Di conseguenza, prende in considerazione la giurisprudenza della CGUE, evitando di scostarsene senza motivi oggettivi (cfr. DTAF 2014/1 consid. 4.1.2 e relativi riferimenti).

4.

4.1 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]).

4.2 Per quanto riguarda le condizioni d'entrata in Svizzera per un soggiorno non superiore a 90 giorni, l'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto del 22 ottobre 2008 (OEV, RS 142.204), nel suo tenore

del 4 maggio 2016, in vigore dal 16 maggio 2016, rinvia all'art. 6 del regolamento (UE) n. 399/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen, GU L 77 del 23 marzo 2016, pagg. 1-52). Le condizioni d'entrata così previste corrispondono, sostanzialmente, a quelle elencate all'art. 5 LStr.

4.3 I richiedenti 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, nonché art. 14 par. 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 novembre 2009, pagg. 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 valutata in modo particolare la volontà dei richiedenti di lasciare gli Stati membri, prima della scadenza del visto richiesto (art. 21 par. 1 Codice dei visti; art. 5 cpv. 2 LStr).

4.4 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).

5.

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. 2 cpv. 4 e art. 12 cpv. 4 OEV, art. 25 par. 1 lett. a Codice dei visti e art. 6 par. 5 lett. c Codice frontiere Schengen).

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 par. 1 prescrive che i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'allegato I al medesimo regolamento devono essere in

possesso di un visto all'atto di attraversamento delle frontiere esterne degli Stati Schengen. In proposito, essendo il Madagascar contemplato nel sopraccitato allegato I, l'invitata, quale cittadina di detto paese, soggiace all'obbligo di visto.

7.

7.1 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 ed i dati concreti, che risultano dalla situazione generale del paese d'origine della richiedente.

7.2 L'economia del Madagascar è caratterizzata da una forte precarietà. Questa situazione si è accentuata a seguito della crisi politica che il paese ha conosciuto tra il 2009 ed il 2013. Malgrado la fine dell'incertezza sul piano politico, e nonostante la situazione socioeconomica stia lentamente migliorando, la stessa rimane precaria, essendo caratterizzata da un alto tasso di povertà, dall'assenza di infrastrutture e da difficoltà nell'incoraggiare investimenti dall'estero (fonte: sito web del ministero degli esteri della Repubblica Federale di Germania [Auswärtiges Amt] www.auswaertiges-amt.de > Aussen- und Europapolitik > Länderinformationen > Madagaskar > Wirtschaft, aggiornato nel luglio 2015 e consultato nell'ottobre 2016).

7.3 Tenuto conto delle considerazioni relative alla situazione socioeconomica in Madagascar, nonché delle importanti differenze con 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 le situazioni familiare, sociale o scolastica possono costituire elementi di una prognosi favorevole in vista di una partenza regolare dalla Svizzera. Al contrario in assenza di tali indizi il rischio di aggiramento delle regole di diritto degli stranieri può essere considerato elevato.

8.

8.1 Per quanto riguarda i legami esistenti nel paese d'origine, dagli atti di causa emerge che la richiedente, oggi ventiseienne e disoccupata, non dispone di mezzi finanziari propri. Essa vive presso i parenti a E. _____ e risulta che le uniche entrate di cui dispone provengono dagli aiuti finanziari che gli zii residenti in Svizzera, e saltuariamente la madre domiciliata in Italia, le inviano. Dalle dichiarazioni dei ricorrenti è inoltre emerso che, come poc'anzi esposto, la madre dell'interessata vive in Italia, mentre i genitori adottivi presso la quale è cresciuta (che altri non erano che sua nonna e uno zio) sono deceduti nel 2013 e nel 2014. Il Tribunale considera che alla luce di questi elementi, e sebbene diversi parenti, tra cui il padre biologico e gli zii con cui essa vive, continuino a risiedere in Madagascar, il rischio che la richiedente intenda prolungare la sua permanenza nell'area Schengen non possa essere escluso.

8.2 Dall'istruttoria è altresì emerso che nel 2014 C. _____ aveva già postulato il rilascio di un permesso al fine di potere studiare in Italia, ma detta autorizzazione è stata negata dalle competenti autorità della vicina Penisola.

8.3 A fronte di quanto sopra menzionato, e considerate la precedente domanda testé citata, nonché vista la situazione socioeconomica in Madagascar, la SEM non può essere criticata per non aver escluso il rischio che, una volta giunta nello spazio Schengen, l'interessata 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'invitata, vista l'età e la situazione professionale, sia attratta dalla qualità della vita in Europa, e con l'aiuto della famiglia, decida di stabilirsi durevolmente in Svizzera o in un altro paese dello spazio Schengen.

9.

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

10.

10.1 Il Tribunale considera inoltre che il desiderio espresso dall'interessata di rendere visita ai ricorrenti in Svizzera ed alla madre in Italia, per quanto

perfettamente legittimo e comprensibile, non è atto a giustificare l'ottenimento di un visto Schengen, dato che come poc'anzi considerato essa non adempie alle condizioni per il rilascio e per il quale, è bene ricordare, C. _____ non può fare valere alcuna pretesa (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 restrittiva.

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

10.3 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 dagli invitanti e ciò a prescindere dalla buona fede di questi ultimi. 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 è tale da impedire alla richiedente di intraprendere i passi necessari per stabilirsi durevolmente in Svizzera o in un altro paese dell'area Schengen (DTAF 2009/27 consid. 9).

11.

Pertanto la SEM con la decisione del 31 maggio 2016 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.

12.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico dei ricorrenti (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]).

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 prelevate sull'anticipo del medesimo importo versato il 21 giugno 2016.

3.

Comunicazione a:

- ricorrenti (raccomandata)
- autorità inferiore (n. di rif. [...]; incarto di ritorno)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Reto Peterhans

Data di spedizione: