



Corte III
C-482/2006
{T 0/2}

Sentenza del 27 febbraio 2008

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Andreas Trommer, Blaise Vuille,
cancelliere Graziano Mordasini.

Parti

A. _____,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Rifiuto dell'autorizzazione d'entrata in Svizzera e
dell'approvazione al rilascio di un permesso di dimora.

Fatti:**A.**

In data 8 agosto 2005, A._____, cittadino congolese nato l'..., ha introdotto presso l'Ambasciata di Svizzera a Kinshasa una domanda di visto per la Svizzera al fine di svolgere un dottorato in teologia presso la Facoltà di Teologia di Lugano (di seguito: FTL) dal 16 ottobre 2005 al 30 giugno 2009.

A sostegno della propria richiesta l'interessato ha in particolare prodotto agli atti una lettera di motivazione, un curriculum vitae, delle attestazioni rilasciate dalla FTL comprovanti la sua iscrizione per l'anno accademico 2005-2006 nonché l'attribuzione in suo favore di una borsa di studio, dei diplomi dai quali risultava che esso aveva seguito con successo degli studi in teologia e diritto canonico, nonché una dichiarazione con la quale egli si impegnava a lasciare la Svizzera al termine della formazione presso la facoltà luganese.

B.

In data 6 ottobre 2004 (recte 2005) la Sezione dei permessi e dell'immigrazione di Bellinzona (di seguito: SPI) si è detta disposta ad accordare il postulato permesso, riservata tuttavia l'approvazione da parte dell'Ufficio federale della migrazione (di seguito: UFM).

C.

Il 10 novembre 2005, l'UFM ha comunicato al richiedente che nel suo caso le condizioni contemplate dall'art. 32 lett. d e f dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (vOLE, RU 1986 1791) non erano adempiute, motivo per il quale esso intendeva rifiutare la propria approvazione al rilascio di un permesso di dimora annuale per studi, invitandolo nel contempo a presentare eventuali osservazioni al riguardo nel quadro del suo diritto di essere sentito garantito agli art. 29 e 30 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021).

Con osservazioni del 23 novembre 2005, la FTL ha in primo luogo rilevato che A._____ è stato posto a beneficio di una borsa di studio per un ciclo di dottorato della durata di due anni, sussidio che viene attribuito in modo mirato a studenti seri ed accademicamente preparati. Essa ha inoltre rilevato come i borsisti stranieri, firmando il regolamento delle borse di studio accettano varie condizioni, tra cui la

conoscenza della lingua italiana e la partenza dalla Svizzera al termine degli studi. La FTL ha infine dichiarato che il richiedente avrebbe frequentato un primo corso di italiano presso l'Università di Perugia e avrebbe dovuto seguirne un secondo intensivo organizzato dal settembre 2005 dalla Facoltà stessa.

Con una presa di posizione del 1° dicembre 2005, A._____ ha affermato di essere stato scelto dal superiore maggiore della sua congregazione per preparare una tesi in diritto canonico in vista dell'assunzione della cattedra di diritto ecclesiastico della stessa e sottolineato che nessun membro della congregazione venuto in Europa per motivi di studio ha prolungato il suo soggiorno oltre i tempi richiesti. Egli ha aggiunto che il suo istituto intrattiene buoni rapporti di collaborazione con l'Università di Friburgo e la FTL, di modo che un eventuale non rispetto del periodo di studi eventualmente concesso avrebbe minato queste relazioni. Il richiedente ha infine rilevato di avere già frequentato un corso di italiano e di avere previsto la sua partecipazione ad un corso intensivo per studenti stranieri, della durata di un mese, organizzato dalla FTL.

D.

Il 2 dicembre 2005, l'UFM ha emesso nei confronti di A._____ una decisione di rifiuto dell'autorizzazione d'entrata in Svizzera e dell'approvazione al rilascio di un permesso di dimora.

A motivo della sua decisione l'autorità federale ha in primo luogo rilevato come vi fossero delle incongruenze riguardo la durata del dottorato, di modo che il programma di studi non poteva essere considerato come definito ai sensi dell'art. 32 let. c vOLS. Essa ha poi affermato che l'interessato dispone di scarse conoscenze della lingua italiana, in ogni caso insufficienti per seguire l'insegnamento presso la FTL, di modo che le condizioni poste dall'art. 32 let. d vOLS non sono adempiute. Il suddetto ufficio ha infine sottolineato che, tenuto conto della situazione generale prevalente nella Repubblica democratica del Congo (di seguito: RDC), della situazione personale dell'interessato, nonché del fatto che nessuno dei suoi connazionali in possesso di un permesso di dimora per studi avesse fatto ancora ritorno in patria, l'uscita di A._____ dalla Svizzera alla fine degli studi ai sensi dell'art. 32 let. f vOLS non è assicurata.

E.

Con scritto del 21 dicembre 2005, la FTL ha comunicato la sua intenzione di non ricorrere, precisando nel contempo che la durata del ciclo di dottorato non è definibile e può protrarsi per due, tre ed in alcuni casi quattro anni.

F.

In data 18 gennaio 2006, l'interessato è insorto avverso la suddetta decisione. Il ricorrente ha ripreso essenzialmente le argomentazioni addotte con le sue osservazioni del 1° dicembre 2005, rilevando poi, quo alla durata degli studi, come per redigere la sua tesi di dottorato fosse ragionevolmente necessario un lasso di tempo quale quello da esso indicato (fino al giugno 2009).

G.

Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto gravame ricorsuale l'UFM, con preavviso del 5 maggio 2006, ha proposto la riezione del gravame. L'autorità di prime cure ha in particolare sottolineato come A._____ avesse già conseguito una licenza in teologia e avesse già messo in pratica in patria le conoscenze acquisite, di modo che esso non costituiva un candidato prioritario al rilascio di un permesso per studi in Svizzera.

H.

Completando l'istruttoria del ricorso, con scritti del 27 febbraio, rispettivamente 19 giugno 2007, il Tribunale amministrativo federale ha invitato il ricorrente a designare un domicilio di notifica in Svizzera in applicazione dell'art. 11*b* cpv.1 PA.

L'interessato non ha dato seguito a queste richieste.

Diritto:**1.**

Riservate le eccezioni previste all'art. 32 della legge federale 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 PA prese dalle autorità menzionate agli art. 33 e 34 LTAF.

In particolare, le decisioni in materia di rifiuto dell'autorizzazione

d'entrata in Svizzera e dell'approvazione al rilascio di un permesso di dimora 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 2 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

I ricorsi pendenti presso le commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi dei ricorsi dei dipartimenti al 1° gennaio 2007 sono trattati dal TAF sulla base del nuovo diritto processuale (art. 53 cpv. 2 LTAF).

2.

L'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RS 142.20) ha comportato l'abrogazione della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (vLDDS, CS 1 117), conformemente all'art. 125 LStr (in relazione con la cifra I del suo allegato), e delle ordinanze d'esecuzione di cui agli articoli 39 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 concernente la procedura d'entrata e di rilascio del visto (OPEV, RS 142.204), e 91 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS 142.201).

La domanda oggetto della presente procedura di ricorso è stata presentata prima dell'entrata in vigore della LStr, il vecchio diritto (materiale) è quindi applicabile alla presente fattispecie, in conformità alla regolamentazione transitoria di cui all'art. 126 cpv. 1 LStr.

Di contro, conformemente alla regolamentazione transitoria di cui all'art. 126 cpv. 2 LStr, la procedura inerente le domande presentate prima dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della LStr è retta dal nuovo diritto.

Salvo i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti, la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale è retta dalla PA (art. 37 LTAF).

A._____, toccato direttamente dalla decisione impugnata, ha diritto di ricorrere (art. 48 PA) e il suo ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (cfr. art. 50 e 52 PA).

3.

Ha diritto di risiedere in Svizzera ogni straniero che sia al beneficio di un permesso di dimora o di domicilio,, ovvero che, secondo la presente legge, non abbia bisogno d'un permesso siffatto (art. 1a vLDDS).

L'autorità decide liberamente, nei limiti delle disposizioni della legge e dei trattati con l'estero, circa la concessione del permesso di dimora o di domicilio.... (art. 4 vLDDS). La libera decisione di quest'ultima circa la concessione dei succitati permessi non può essere pregiudicata da alcun atto dello straniero (art. 8 cpv. 2 dell'ordinanza d'esecuzione del 1° marzo 1949 della legge federale concernente la dimora ed il domicilio degli stranieri [VODDS del 1949, RU 1949 I 233]).

Nelle loro decisioni le autorità competenti a concedere i permessi terranno conto degli interessi morali ed economici del Paese, nonché dell'eccesso della popolazione straniera (art. 16 cpv. 1 vLDDS et art. 8 cpv. 1 vODDS) e veglieranno a garantire un rapporto equilibrato tra l'effettivo della popolazione svizzera e quello della popolazione straniera residente (cfr. art. 1 let. a vOLS).

4.

Le autorità cantonali di polizia degli stranieri sono competenti per il rilascio e la proroga dei permessi.... È riservata l'approvazione da parte dell'UFM (art. 51 vOLS).

In virtù della regolamentazione in merito alla ripartizione delle competenze in materia di polizia degli stranieri tra la Confederazione ed i cantoni, il cantone è competente per un rifiuto di un permesso di soggiorno iniziale, il suo rifiuto è in questo caso definitivo (art. 18 cpv. 1 vLDDS).

Per contro, omissi i casi previsti all'articolo 18 cpv. 2 vLDDS, il cantone può accordare validamente un permesso di soggiorno o di dimora, rispettivamente un rinnovo di un siffatto permesso, unicamente a mezzo dell'approvazione della Confederazione (cfr. art. 18 cpv. 3 e 4 vLDDS in relazione con l'art. 19 cpv. 5 vODDS; DTF 130 II 49 consid. 2.1; 127 II 49 consid. 3a, 120 Ib 6 consid. 2-3 e giurisprudenza citata; PETER KOTTUSCH, Das Ermessen der kantonalen Fremdenpolizei und seine Schranken, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 91/1990 pag. 154, PETER KOTTUSCH, Die

Bestimmung über die Begrenzung des Zahl des Ausländer, Revue suisse de jurisprudence [RSJ/SJZ] 1988 pag. 38). Nell'ambito della nuova legge sugli stranieri, la competenza dell'UFM resta invariata (cfr. art. 99 LStr e art. 85 OASA).

5.

La vOLS prevede agli articoli 31-36 le condizioni di soggiorno in Svizzera degli stranieri non esercitanti un'attività lucrativa.

Giusta l'art. 32 vOLS possono essere rilasciati permessi di dimora a uno studente che desidera frequentare un'università o un altro istituto scolastico superiore a condizione in particolare che egli provi che dispone dei mezzi finanziari necessari (let. e) e che la sua uscita dalla Svizzera è ritenuta assicurata (let. f).

Queste condizioni sono cumulative, quindi un permesso di dimora per studi può essere rilasciato unicamente nell'ipotesi in cui lo studente straniero soddisfi ad ognuna delle stesse. D'altro canto giova rilevare che, anche qualora tutte le condizioni di cui all'art. 32 vOLS (disposizione redatta in forma potestativa o "Kann-Vorschrift") fossero adempiute, lo straniero non ha diritto al rilascio (rispettivamente al prolungamento o al rinnovo) di un permesso di dimora, a meno che non possa prevalersi di una disposizione particolare del diritto federale o di un trattato che gli conferisce tale diritto (cfr. DTF 130 II 281 consid. 2.1; 127 II 161 consid. 1a e giurisprudenza ivi citata); ciò che non è il caso nella fattispecie. Le autorità dispongono pertanto nel caso in oggetto di un vasto potere d'apprezzamento.

6.

6.1 Preliminarmente si rileva che la Svizzera non può accogliere tutti gli stranieri che desiderano venire in questo paese, sia che si tratti di soggiorni di breve che di lunga durata, quindi è legittimo applicare una politica restrittiva in materia di ammissione (cfr. DTF 122 II 1 consid. 3a; ALAIN WURZBURGER, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, Rivista di Diritto amministrativo e di Diritto fiscale [RDAF] 1997, p. 287).

6.2 Par quanto attiene gli studenti ammessi a soggiornare in Svizzera, l'esperienza insegna che sovente essi non comprendono il carattere temporaneo della loro presenza e, dal momento in cui si trovano sul territorio della Confederazione non prendono più in considerazione il

ritorno nel loro paese d'origine. Nonostante le promesse di lasciare la Svizzera al termine del periodo di studio concesso, gli interessati non esitano ad utilizzare tutti i mezzi a loro disposizione per cercare di raggiungere i loro obiettivi.

Confrontate in modo costante a questo fenomeno e al fine di prevenire gli abusi, tenuto conto inoltre del sovraffollamento delle università, nonché della necessità di salvaguardare la possibilità di accogliere il più possibile di nuovi studenti in Svizzera, le autorità sono tenute a far prova di rigore in questo ambito. Pertanto, secondo una prassi costante, la priorità sarà data ai giovani studenti desiderosi di acquisire una prima formazione sul territorio elvetico (cfr. Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 57.24).

7.

Nella decisione impugnata l'UFM ha in particolar modo ritenuto che l'uscita dalla Svizzera del ricorrente al termine degli studi non fosse assicurata (cfr. art. 32 let. f vOLS).

7.1 A questo titolo si rileva che, malgrado le elezioni libere tenutesi nel 2006, la situazione politica e di sicurezza nella RDC appaiono piuttosto fragili. Questo paese conosce inoltre una situazione economica molto difficile. Si constata in particolare l'esistenza di grosse disparità tra la Svizzera e la RDC (nel 2005 il PIL per abitante ammontava a circa 120 USD in RDC contro circa USD 33'200 in Svizzera, fonte: Ministero francese degli affari esteri: France-Diplomatie, ultimo aggiornamento: 08.11.2007) e non solamente a livello salariale, ma anche per quanto attiene alle infrastrutture del paese (in particolare scolastiche, mediche ed ospedaliere).

Ne deriva che la RDC resta ancora attualmente per la Svizzera uno dei principali paesi di provenienza di richiedenti d'asilo del continente africano. L'esperienza dimostra d'altronde che molti cittadini di questo paese, entrati sul territorio della Confederazione a beneficio di un visto turistico o di un'autorizzazione d'entrata e di soggiorno temporaneo (quali quelle rilasciate agli studenti o ai membri delle rappresentanze diplomatiche o ai funzionari delle organizzazioni internazionali per esempio), una volta raggiunto lo scopo del loro soggiorno non esitano ad utilizzare tutti i mezzi a loro disposizione per prolungare il loro soggiorno sul territorio elvetico (sollecitando il rilascio di una nuova

autorizzazione di soggiorno a un titolo qualsiasi o restandovi clandestinamente) allo scopo di ottenere posteriormente la regolarizzazione delle loro condizioni.

Ora, delle disparità economiche quali quelle suesposte possono rivelarsi decisive allorché una persona prende la decisione di lasciare definitivamente il suo paese.

7.2 Dagli atti di causa risulta che A._____ si è impegnato a fare ritorno nel suo paese d'origine al termine del suo lavoro di dottorato (cfr. dichiarazione dell'8 agosto 2005, lettera di motivazione annessa alla sua richiesta dell'8 agosto 2005, osservazioni del 1° dicembre 2005 e ricorso del 18 gennaio 2006). A questo proposito, il Tribunale rileva che l'esperienza ha a più riprese dimostrato come le dichiarazioni d'intenzione formulate in merito all'uscita puntuale dalla Svizzera allo scadere del permesso costituiscono delle semplici dichiarazioni d'intenzione, prive di effetti giuridici e non sono pertanto sufficienti ad assicurare la partenza di un cittadino straniero nei termini stabiliti (cfr. GAAC 57.24).

Il ricorrente ha poi affermato di essere stato scelto in seno alla sua congregazione per preparare una tesi in diritto canonico in vista dell'assunzione di una cattedra di diritto ecclesiastico e sottolineato che nessun membro della stessa venuto in Europa per motivi di studio aveva prolungato il suo soggiorno oltre i tempi richiesti, di modo che i rischi paventati dall'autorità di prime cure in merito ad un suo mancato ritorno nella RDC al termine della sua formazione risultano essere privi di fondamento. In primis si rileva come, contrariamente a quanto sostenuto dall'interessato, nessuno dei suoi connazionali messi a beneficio di un permesso per studi presso la FTL è rientrato al paese d'origine al momento della trattazione della sua richiesta (cfr. decisione UFM del 2 dicembre 2005). Inoltre si è constatato come gli studenti provenienti da paesi che conoscono una situazione socio-economica molto difficile (come la RDC) esitano sovente a fare ritorno in patria al termine del loro soggiorno in Svizzera, e questo anche se dispongono di eccellenti prospettive professionali nel loro paese d'origine. L'esperienza dimostra infine che il ritorno di uno studente straniero in patria è generalmente meglio assicurato quando è relativamente giovane alla fine dei suoi studi (cfr. MARC SPESCHA, Handbuch zum Ausländerrecht, Berna/Stoccarda/Vienna 1999, pag. 97 segg) e quando la sua presenza in Svizzera è di corta durata. Quindi,

riservate eventuali situazioni particolari, delle autorizzazioni di soggiorno per studio non sono in principio accordate a dei richiedenti di più di 30 anni (cfr. PETER KOTTUSCH, die Bestimmungen über die Begrenzung des Zahl des Ausländer, Schweizerische Juristen-Zeitung [SJZ] 84/1988 pag. 43). Ora, il ricorrente ha attualmente 41 anni e avrà superato i 45 anni al termine del suo dottorato.

Alla luce di quanto esposto, il Tribunale ritiene che i dubbi espressi dall'autorità intimata in merito all'uscita dalla Svizzera di A._____ al termine della formazione auspicata siano legittime, e questo indipendentemente dalle assicurazioni fornite da quest'ultimo.

8.

Per quanto attiene infine la necessità per il ricorrente di intraprendere una formazione post-diploma in Svizzera, si rileva che essa non costituisce una condizione legale posta dall'art. 32 vOLS per il rilascio di un'autorizzazione di soggiorno per studi, ma che questo elemento deve essere preso in considerazione sotto l'aspetto dell'opportunità.

A._____ desidera conseguire un dottorato presso la FTL. Come rilevato a giusto titolo dall'autorità di prime cure (cfr. preavviso del 5 maggio 2006), egli ha però già conseguito una licenza e una "agrégation" di diritto canonico presso le Facoltà cattoliche di Kinshasa – Limete ed assicura inoltre l'insegnamento ai giovani seminaristi presso il Théologat Saint Eugène di Mazonod. Il ricorrente ha così dimostrato di aver già messo in pratica nel paese d'origine le conoscenze acquisite. Un dottorato in diritto canonico costituirebbe certo un ulteriore vantaggio per l'interessato e per l'Institut Africain des Sciences de la Mission. Tuttavia, nell'ottica della polizia degli stranieri e tenuto conto della politica restrittiva vigente nell'ambito dei permessi per studenti, si rileva che il ricorrente non è un candidato prioritario al rilascio di un permesso di dimora per studi in Svizzera, dovendo la precedenza essere data a nuovi studenti stranieri che non hanno ancora svolto degli studi superiori.

9.

I requisiti posti dall'art. 32 vOLS sono cumulativi. Ne consegue che la questione di sapere se le altre condizioni previste in questa disposizione siano adempite, in particolare se il programma dell'interessato possa essere considerato come definitivo (art. 32 let. c

vOLS) e se egli dispone di sufficienti conoscenze linguistiche (art. 32 let. d vOLS) possono pertanto rimanere indecise.

10.

Di conseguenza, l'esame dell'insieme degli elementi della presente fattispecie induce il Tribunale a ritenere che le condizioni poste dall'art. 32 vOLS per la concessione di un permesso di dimora a titolo di studio in favore di A._____ non sono adempiute. È quindi a giusta ragione che l'UFM gli ha rifiutato l'autorizzazione d'entrata in Svizzera.

11.

Ne discende che l'UFM con decisione del 2 dicembre 2005 non ha violato il diritto federale, né abusato del suo potere d'apprezzamento; l'autorità di prime cure non ha accertato in modo inesatto o incompleto i fatti rilevanti ed inoltre la decisione non è inadeguata (art. 49 PA). Per questi motivi il ricorso è respinto.

12.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico del ricorrente (cfr. art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 1-3 del regolamento dell'11 dicembre 2006 sulle tasse e sulle spese ripetibili nella cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]).

13.

Si deve infine precisare che il ricorrente non ha dato alcun seguito ai due inviti del Tribunale di indicare un domicilio di notifica in Svizzera in applicazione dell'art. 11b PA e che quindi, giusta l'art. 36 PA, la presente decisione è notificata a mezzo di pubblicazione sul Foglio Federale.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali, pari a fr. 700.-, sono poste a carico del ricorrente e sono computate con l'anticipo dello stesso importo versato in data 17 marzo 2006.

3.

Comunicazione a:

- ricorrente (pubblicazione sul Foglio Federale)
- autorità inferiore (incarto 2 186 422 di ritorno)
- Sezione dei permessi e dell'immigrazione, Bellinzona, per informazione (incarto cantonale di ritorno)

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Graziano Mordasini

Data di spedizione: