



Corte VI
F-2881/2018

Sentenza del 24 gennaio 2019

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Gregor Chatton, Jenny de Coulon Scuntaro,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,

... ,

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.**

B._____ (di seguito, la richiedente o l'interessata), nata il ..., è una cittadina della Repubblica democratica del Congo (RDC). Risiede nella capitale Kinshasa, è vedova dal ..., ed ha otto figli, di cui due figlie e un figlio vivono in Svizzera.

B.

Il 21 febbraio 2018, la richiedente ha depositato, presso l'Ambasciata svizzera a Kinshasa (di seguito, l'Ambasciata), una domanda tendente all'ottenimento di un visto Schengen della durata di 90 giorni per rendere visita a suo figlio e alla compagna di quest'ultimo, la cittadina svizzera A._____ (di seguito, la ricorrente), nata il

Alla sua domanda di visto la richiedente ha allegato una lettera d'invito del 19 febbraio 2018, firmata dalla ricorrente e corredata di copie dei documenti seguenti: "*Rentenausweis Pensionskasse*", "*Witwenrente*", "*Bankauszüge*", "*Reisepass*" e "*Bestätigung Krankenversicherung*" (cfr. consid. K). La ricorrente ha pure esibito un biglietto d'aereo con l'andata prevista per il 21 marzo 2018 (Kinshasa – Zurigo via Bruxelles), e il ritorno previsto per il 19 giugno 2018 (Zurigo – Kinshasa via Bruxelles).

C.

Il 1° marzo 2018, mediante modulo standard Schengen, l'Ambasciata si è rifiutata di emettere il visto per il motivo che la volontà della richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri dello spazio Schengen non avrebbe potuto essere stabilita ("*Elle n'a pas de raison de revenir au Congo vu qu'elle a déjà trois enfants en Suisse*"). La decisione è stata notificata alla richiedente il 7 marzo 2018.

D.

Il 20 marzo 2018, la richiedente ha formulato opposizione contro la detta decisione allo sportello dell'Ambasciata, la quale l'ha trasmessa per competenza alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

Il 28 marzo 2018, la SEM ha respinto l'opposizione, adducendo come ragione principale che "*la partenza [della richiedente] dallo spazio Schengen alla fine del soggiorno previsto non può essere considerata sufficientemente garantita. La SEM non può infatti escludere che, una volta giunta nello spazio Schengen, la richiedente desideri protrarsi il proprio soggiorno nella speranza di trovarvi condizioni di vita migliori di quelle che*

conosce in patria". La decisione su opposizione è stata notificata alla richiedente il 18 aprile 2018.

E.

Il 16 maggio 2018, la ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo l'accoglimento della domanda di visto Schengen ("*Mit dem Rekurs ersuche ich Sie, dem Visumantrag ... stattzugeben*").

In lingua tedesca, la ricorrente precisa che il suo compagno vive da più di vent'anni in Svizzera e che la richiedente, sua madre, desidererebbe rendergli visita "*einmal in ihrem Leben*". La ricorrente sottolinea che il "*Lebensmittelpunkt*" della richiedente si trova a Kinshasa, dove vivono altri cinque suoi figli nonché quindici nipoti e cinque pronipoti, la maggior parte dei quali abita nella casa della richiedente. La ricorrente rileva inoltre che quest'ultima percepisce una rendita di vedova e gestisce un negozio di quartiere, fungendo così da sostegno della sua famiglia, "*weshalb es ausgeschlossen ist, dass sie in der Schweiz bleiben wird*". Per finire, la ricorrente manifesta la sua disponibilità a depositare una cauzione di fr. 30'000.– a titolo di garanzia che la richiedente "*nach Ablauf der dreimonatigen Besuchsdauer wieder in den Kongo zurückkehrt*".

F.

Il 25 maggio 2018, questo Tribunale ha invitato la ricorrente a versare un anticipo equivalente alle presunte spese processuali di fr. 700.–, ciò che è avvenuto puntualmente.

G.

Il 5 luglio 2018, su invito di questo Tribunale, la SEM ha risposto al ricorso, sostenendo che, nonostante il fatto che la richiedente apporti dei chiarimenti sulla sua situazione personale e familiare nella RDC, "*l'intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri [dello spazio Schengen] entro la scadenza del visto continua a non poter essere stabilita con certezza*". La SEM conclude al respingimento del ricorso e alla conferma della decisione impugnata.

H.

Il 6 agosto 2018, su invito di questo Tribunale, la ricorrente ha replicato alle osservazioni della SEM, ribadendo la sua disponibilità a depositare una cauzione di fr. 30'000.– ("*ungefähre Zwangsrückreisekosten*") per garantire il ritorno della richiedente nella RDC. La ricorrente aggiunge che, se non fosse assolutamente sicura del rientro della richiedente nella RDC, non depositerebbe alcuna cauzione.

I.

Il 24 agosto 2018, su invito di questo Tribunale, la SEM ha riaffermato di non potere modificare il suo apprezzamento della fattispecie, riproponendo il rigetto del ricorso e la conferma della decisione impugnata.

J.

Il 6 settembre 2018, questo Tribunale ha trasmesso alla ricorrente per conoscenza l'ultima presa di posizione della SEM, concludendo nel contempo, riservate eventuali ulteriori misure istruttorie, lo scambio degli scritti.

K.

Il 10 gennaio 2019, su richiesta di questo Tribunale, l'Ambasciata ha trasmesso per via elettronica copie dei documenti elencati al consid. B, documenti di cui la SEM non ha finora avuto conoscenza.

Diritto:**1.**

1.1 Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale (TAF) del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), fatte salve le eccezioni dell'art. 32 LTAF, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 28 marzo 2018 (conferma del rifiuto del visto), che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso. Dato che la procedura verte su una decisione in materia di diritto degli stranieri concernente l'entrata in Svizzera, la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (art. 83 lett. c cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]).

1.2 Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno

di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA). L'anticipo equivalente alle presunte spese processuali deve essere saldato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA).

In concreto, benché non sia la destinataria diretta della decisione su opposizione impugnata, la ricorrente ha partecipato alla procedura, fin dall'inizio, firmando la lettera d'invito a favore della richiedente, dimodoché si deve ammettere che è particolarmente toccata dalla detta decisione, da cui la sua legittimazione a ricorrere (cfr., *mutatis mutandis*, la sentenza TAF F-433/2018 del 2 luglio 2018 consid. 1.3). Per il resto, l'impugnativa è stata presentata tempestivamente, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, e l'anticipo di fr. 700.–, relativo alle presunte spese processuali, è stato versato nel termine impartito. Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

2.

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale dispone di un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, e, in linea di principio, all'inadeguatezza (art. 49 e 54 PA).

Questo Tribunale accerta d'ufficio i fatti, con l'ausilio, dove necessario, dei mezzi di prova previsti dalla legge (massima inquisitoria), le parti essendo comunque tenute a cooperare (art. 12, 13 cpv. 1, 49 e 52 cpv. 1 PA); è determinante la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 con i riferimenti giurisprudenziali). Esso è vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), a meno che siano soddisfatte le condizioni per concedere di più, di meno o un'altra cosa rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità), ma non è vincolato in nessun caso dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA: principio dell'applicazione d'ufficio del diritto).

3.

La presente causa verte sul rifiuto, confermato dalla SEM, di rilasciare alla

richiedente un visto Schengen di breve durata (90 giorni) allo scopo di rendere visita a suo figlio in Svizzera.

4.

4.1 Le disposizioni della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RS 142.20; dal 1° gennaio 2019, la LStr è denominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione [LStrI]), relative alla procedura in materia di visto nonché all'entrata in Svizzera e alla partenza dalla Svizzera, si applicano soltanto in quanto l'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, in vigore dal 1° marzo 2008, non contempli disposizioni divergenti (cfr. art. 2 cpv. 1 a 5 LStrI e art. 2 dell'Accordo di associazione; cfr. anche la sentenza TAF F-190/2017 del 9 ottobre 2018 consid. 3).

Occorre precisare che la legislazione svizzera sugli stranieri non garantisce nessun diritto d'entrata in Svizzera o al rilascio di un visto. Come ogni Stato, la Svizzera non è tenuta ad autorizzare, in linea di principio, l'entrata di stranieri nel suo territorio, ma decide autonomamente in accordo con il diritto internazionale pubblico (cfr. Messaggio del Consiglio federale dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF 2002 3327, pagg. 3390 e 3391; DTF 135 II 1 consid. 1.1; DTAF 2009/27 consid. 3 e 2014/1 consid. 4.1.1, con i relativi riferimenti).

4.2 L'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto del 15 agosto 2018 (OEV, RS 142.204), applicabile *ratione temporis* alla presente procedura (cfr. art. 70 OEV), specifica che le condizioni d'entrata per soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni) sono rette dall'art. 6 del codice frontiere Schengen, mentre le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per i detti soggiorni sono disciplinate dagli art. 4 a 36 del codice dei visti (art. 3 cpv. 1 e 12 cpv. 1 OEV; cfr. i consid. successivi).

Serve sottolineare che la normativa di Schengen limita le prerogative degli Stati firmatari, nella misura in cui prevede condizioni unitarie per l'entrata nello spazio Schengen e l'emissione dei visti: se le condizioni per l'entrata e per il rilascio del visto non sono adempiute, bisogna rifiutare l'entrata e il visto non deve essere emesso; se le dette condizioni sono soddisfatte, l'entrata deve essere autorizzata e il visto concesso (cfr. i consid. successivi). Nell'effettuare questo esame l'autorità competente gode di un ampio margine di apprezzamento, che deve tuttavia esercitare nel rispetto

dei principi dello Stato di diritto, tra i quali spiccano l'uguaglianza giuridica e la protezione dall'arbitrio. In questo senso, nemmeno la normativa di Schengen conferisce un diritto all'entrata nello spazio Schengen e un diritto al rilascio di un visto. Importa ancora aggiungere che questo Tribunale contribuisce all'interpretazione e all'applicazione uniforme della normativa di Schengen, nella misura in cui tiene conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), evitando di scostarsene senza motivi oggettivi (cfr., in particolare, le sentenze TAF F-190/2017 del 9 ottobre 2018 consid. 4.1, e F-557/2018 del 20 agosto 2018 consid. 4, con i relativi riferimenti).

4.3 Come in parte già anticipato, gli atti normativi dell'acquis di Schengen sono, fondamentalmente, i seguenti:

- il regolamento (UE) 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), modificato dal regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 (GU L 74 del 18 marzo 2017);

- il 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);

- il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001, più volte emendato, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 81/1 del 21 marzo 2001), in vigore fino al 17 dicembre 2018, abrogato dal regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 (GU L 303/39 del 28 novembre 2018).

4.4 Le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi secondo l'art. 6 del codice frontiere Schengen sono, essenzialmente, le seguenti: (a) disporre di un documento di viaggio valido; (b) disporre di un visto valido; (c) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti (anche per il ritorno nel paese d'origine) ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi; (d) non essere segnalati nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) ai fini della non ammissione; (e) non essere considerati come una minaccia per l'ordine pubblico, la

sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri.

Si osservi che queste condizioni corrispondono, sostanzialmente, a quelle previste all'art. 5 cpv. 1 LStrl.

4.5 Secondo il codice dei visti, il richiedente deve presentare un documento di viaggio valido, indicare la finalità del suo viaggio, provare che dispone dei mezzi di sussistenza sufficienti o che è in grado di ottenerli legalmente, fornire informazioni che consentano di valutare la sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto, avere un'assicurazione sanitaria di viaggio valida (art. 12, 13, 14, 15 e 21 del codice dei visti). Nell'esaminare una domanda di visto uniforme è accordata particolare attenzione alla valutazione se il richiedente presenti un rischio di immigrazione illegale o un rischio per la sicurezza degli Stati membri e se il richiedente intenda lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto (art. 21 cpv. 1 del codice dei visti).

Si noti che queste condizioni coincidono, fondamentalmente, con quelle previste all'art. 5 cpv. 1 e 2 LStrl.

4.6 Se le condizioni per emettere un visto Schengen non sono adempiute, in casi eccezionali è possibile concedere un visto con validità territoriale limitata. Lo Stato membro interessato può fare uso di questa possibilità per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali (art. 6 cpv. 5 lett. c del codice frontiere Schengen e art. 25 cpv. 1 lett. a del codice dei visti).

5.

Considerato che la richiedente è una cittadina della RDC, per cui necessita di un visto per entrare nello spazio Schengen (cfr. allegato 1 del regolamento UE 2018/1806), e che ha precisamente depositato una domanda di visto Schengen di breve durata (90 giorni) il 21 febbraio 2018, sono applicabili in concreto, *ratione temporis, persone e materiae*, le disposizioni della normativa di Schengen.

Ciò posto, nella sua decisione di rigetto dell'opposizione e di contestuale diniego dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen, la SEM ha ricordato, da un lato, la "*situazione personale*" della richiedente, riferendone, senza propriamente analizzarle, diverse caratteristiche: "*vedova, di una certa età, casalinga, ha tre figli in Svizzera, non ha mai viaggiato, non ha dimostrato di possedere particolari interessi personali e*

familiari in patria"; dall'altro lato, la SEM ha menzionato, senza ulteriori precisazioni, la "situazione socioeconomica" della RDC. In base a questi elementi, la SEM ha concluso di non poter "escludere che, una volta giunta nello spazio Schengen, la richiedente desideri prostrarvi il proprio soggiorno nella speranza di trovarvi condizioni di vita migliori di quelle che conosce in patria", ossia che non intenda lasciare il territorio degli Stati Schengen prima della scadenza del visto richiesto.

6.

Per valutare se l'uscita di uno straniero dallo spazio Schengen nel rispetto del termine di validità del visto richiesto risulti sufficientemente assicurata, bisogna riferirsi ai dati disponibili sulla sua situazione personale, familiare e professionale, nonché sul suo comportamento prevedibile, in funzione di questi dati, una volta giunto nello spazio Schengen. Questa valutazione deve essere effettuata in relazione alla situazione generale del paese di residenza dello straniero, nella misura in cui non si può escludere che una situazione politicamente, socialmente o economicamente meno favorevole di quella vigente negli Stati Schengen, e in particolare in Svizzera, possa influire sul comportamento dello straniero. Si noti che, in caso di stranieri provenienti da paesi o da regioni dove la situazione socioeconomica o politica è difficile, s'impone una verifica critica dell'insieme degli elementi disponibili con l'applicazione di una prassi restrittiva nel concedere i visti richiesti, tenuto conto del fatto che gli interessi privati delle persone in questione si rivelano sovente incompatibili con l'obiettivo e lo scopo di un'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen limitata nel tempo (cfr., ad esempio, la sentenza TAF F-6572/2015 del 9 agosto 2016 consid. 5.1, con i relativi riferimenti giurisprudenziali).

7.

7.1 Rispetto alla situazione socioeconomica della RDC, menzionata dalla SEM nella decisione impugnata, importa rilevare che il paese, malgrado l'abbondanza delle sue risorse naturali, è povero e molto poco industrializzato, tanto che ricava il 40% del suo prodotto interno lordo (PIL) dall'agricoltura; cionondimeno, l'industria estrattiva di metalli, specialmente di rame, cobalto, oro e diamanti, è un ramo economico importante. Nel 2016, il PIL annuale per abitante ammontava a 444.– dollari americani, il 77% della popolazione vivendo con meno di 2.– dollari americani al giorno. Dal punto di vista demografico, va segnalato che la speranza di vita alla nascita, nel 2016, era approssimativamente di 60 anni. Sotto il profilo della sicurezza interna, il paese è caratterizzato da instabilità, soprattutto all'est, dove sono attivi gruppi armati e dove hanno luogo gravi conflitti

intercomunitari; anche sul piano politico, l'incertezza regna, come tende a dimostrare quanto successo nel corso delle elezioni presidenziali di fine 2018. Riassume bene la gravità della situazione socioeconomica della RDC la classifica di 189 paesi in funzione dell'indice di sviluppo umano ("*Human Development Index – HDI*") nel 2018, pubblicata dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, che vede la RDC occupare il 176^{esimo} posto (cfr. <https://www.diplomatie.gouv.fr>, alla rubrica "*dossiers-pays*"; <https://www.auswaertiges-amt.de>, alla rubrica "*Aussen- und Europapolitik, Länder*"; <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/COD>; da ultimo consultati il 9 gennaio 2019).

7.2 Alla luce di questo quadro socioeconomico, da rapportare alla situazione vigente negli Stati della zona Schengen, e in particolare in Svizzera, va da sé che il rischio che la richiedente possa essere tentata di non lasciare la zona in questione entro il termine di scadenza del visto richiesto, non può essere minimizzato. In questo senso, la valutazione della SEM, secondo cui, date le condizioni socioeconomiche della RDC, "*la partenza [della richiedente] dallo spazio Schengen alla fine del soggiorno previsto non può essere considerata sufficientemente garantita*", è condivisibile. Tuttavia, bisogna sottolineare che, se si traessero delle conclusioni soltanto in base alla situazione socioeconomica del paese d'origine, la valutazione della fattispecie risulterebbe eccessivamente generalizzata. Per questa ragione è necessario esaminare l'insieme delle circostanze del caso concreto: in particolare, la situazione familiare, sociale e professionale del richiedente può fornire elementi o indizi utili a formulare una previsione favorevole riguardo alla partenza regolare dallo spazio Schengen; in assenza di tali elementi o indizi, il rischio che il richiedente non intenda lasciare lo spazio Schengen, secondo i termini del visto, può essere considerato elevato (cfr. sentenza TAF F-557/2018 del 20 agosto 2018 consid. 8.3).

8.

Riguardo alla situazione personale e familiare della richiedente, menzionata dalla SEM nella decisione impugnata in maniera generale, senza rapportare compiutamente i dati concreti disponibili alle condizioni d'entrata nello spazio Schengen e alle condizioni per il rilascio del relativo visto di breve durata, si deve osservare quanto segue.

8.1 La richiedente ha 73 anni ed ha quindi superato, ampiamente, la speranza di vita alla nascita nella RDC. Ora, con riferimento al criterio dell'età e all'indicatore della speranza di vita, si può difficilmente attribuire alla richiedente l'intenzione di stabilirsi nello spazio Schengen "*nella*

speranza di trovarvi condizioni di vita migliori di quelle che conosce in patria”, per riprendere le parole utilizzate dalla SEM. Infatti, non è ragionevolmente concepibile che la richiedente potrebbe dare un nuovo indirizzo alla sua vita, a 73 anni, in Svizzera o altrove nello spazio Schengen, rimanendo oltre la scadenza del suo visto nell'intento, ad esempio, di trovare un lavoro o una qualsivoglia occupazione remunerata, oppure di sposarsi. In altre parole, vista la sua età, il rischio che la richiedente consideri la possibilità o addirittura pianifichi di emigrare nello spazio Schengen, in confronto a connazionali giovani, pienamente attivi dal profilo professionale e magari ancora senza solidi vincoli con il loro paese, appare più che relativo (cfr. sentenza TAF F-2032/2016 del 23 gennaio 2017 consid. 7.2 e 7.3).

In relazione ad eventuali problemi di salute legati all'età, che potrebbero costituire una ragione, anche involontaria, per prolungare il soggiorno oltre la data di validità del visto, bisogna sottolineare che l'incarto non rivela, di per sé, elementi sospetti in proposito e che la richiedente ha debitamente concluso un'assicurazione malattia a copertura dei rischi inerenti alla salute. Si noti che l'Ambasciata, nella sua motivazione succinta del rifiuto del visto, non si è riferita espressamente né all'età, né allo stato di salute della richiedente, e non ha chiesto a quest'ultima informazioni mediche. Lo stesso si deve dire della SEM nella procedura d'opposizione. Che la richiedente si trova in una fascia d'età in cui il bisogno di cure è, secondo l'esperienza generale della vita, più frequente che in fasce d'età più giovani, non permette di trarre alcuna conclusione, allo stadio attuale dell'incarto, quanto all'intenzione dell'interessata di non lasciare lo spazio Schengen al termine della scadenza del visto richiesto per eventualmente poter usufruire dei servizi del sistema sanitario svizzero.

Per questi motivi l'età avanzata, ad ogni modo rispetto alla speranza di vita nella RDC, della ricorrente, non consente di valutare negativamente, in base ai dati che figurano agli atti, la sua intenzione di lasciare lo spazio Schengen prima della scadenza del visto da lei richiesto (cfr. art. 21 cpv. 1 del codice dei visti).

8.2 Dall'incarto si evince che la richiedente ha cinque figli, quindici nipoti e cinque pronipoti che vivono a Kinshasa, la maggior parte dei quali nella sua casa. Le dette persone fanno indiscutibilmente parte della cerchia più ristretta dei familiari della richiedente. Ora, mettendo sull'altro piatto della bilancia le due figlie e il figlio, maggiorenni, che vivono in Svizzera, appare chiaro che la vita della richiedente, non soltanto come madre, ma anche, e soprattutto, come nonna e bisnonna, è incentrata nella RDC, più

precisamente a Kinshasa (*“Lebensmittelpunkt”*). Il fatto che sia vedova, in questo contesto di famiglia estesa, non indebolisce l'importanza, l'intensità e la preponderanza dei legami affettivi che vincolano la richiedente ai suoi numerosi familiari a Kinshasa, in particolare ai suoi nipoti e pronipoti.

Sotto questo profilo, dunque, bisogna riconoscere che, prevedibilmente, la richiedente lascerebbe lo spazio Schengen prima della scadenza del visto da lei richiesto (cfr. art. 21 cpv. 1 del codice dei visti).

8.3 Benché sia casalinga, la richiedente gestisce anche un magazzino di quartiere. Tuttavia, siccome la richiedente non è soltanto casalinga, ma è anche pensionata, non si può partire dal presupposto che eserciti una vera e propria attività lavorativa, la quale deve essere pertanto considerata, semmai, come secondaria o accessoria, anche se fonte di un reddito utile, di sostegno, alla famiglia estesa dell'interessata. In questo senso, non ci si può riferire pertinentemente al criterio della situazione professionale per valutare negativamente l'intenzione della richiedente di rientrare nella RDC prima della scadenza del visto richiesto. Tanto meno, non si può ragionevolmente attribuirle, come già sopraesposto in relazione alla sua età, il proposito di voler emigrare nello spazio Schengen per cercare una qualsivoglia attività lucrativa nell'intento di migliorare le sue condizioni di vita.

Da questo punto di vista, bisogna pertanto partire dal presupposto che la richiedente, prevedibilmente, lascerebbe lo spazio Schengen alla scadenza del visto da lei richiesto (cfr. art. 21 cpv. 1 del codice dei visti).

8.4 Valutando la situazione personale e familiare della richiedente nel suo insieme, non si può fare a meno di constatare che quest'ultima ha effettivamente il centro dei suoi interessi, non da ultimo affettivi, nella RDC, più precisamente a Kinshasa, in seno alla sua famiglia estesa. Inoltre, già soltanto a causa della sua età, è indubbio che la richiedente non può essere annoverata tra i tipici candidati all'emigrazione dei paesi dell'Africa centrale. Queste constatazioni depongono, conseguentemente, a favore della supposizione che la richiedente intenda lasciare lo spazio Schengen prima della scadenza del visto da lei richiesto.

9.

In relazione a quanto precede si deve aggiungere che la ricorrente, oltre ad aver affermato, nella lettera d'invito, di prendersi a carico tutti i costi relativi al viaggio e al soggiorno previsti (*“Diese Reise dient ausschliesslich familiären Zwecken und wird vollumfänglich von mir bezahlt [Reisekosten,*

Unterkunft und Verpflegung, Krankenversicherung]”), ha chiaramente manifestato la volontà, per cementare questa sua affermazione, di fornire una cauzione di fr. 30'000.–, in particolare a copertura dei costi per un’eventuale rientro coatto (“*ungefähre Zwangsrückreisekosten*”; cfr. ricorso e duplica).

9.1 Secondo la normativa di Schengen, la valutazione della disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti può basarsi sul possesso di contanti, assegni turistici e carte di credito da parte del cittadino di paese terzo. Le dichiarazioni di presa a carico, qualora siano previste dalle legislazioni nazionali, e, nel caso di cittadini di paesi terzi che vengano ospitati, le lettere di garanzia delle persone ospitanti, quali definite dalle legislazioni nazionali, possono altresì costituire una prova della disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti (art. 6 cpv. 4 codice frontiere Schengen). In proposito, il diritto svizzero prevede che, per la copertura di eventuali spese di soggiorno, assistenza o connesse al viaggio di ritorno, possono essere richieste una dichiarazione di garanzia temporanea, una cauzione o altre garanzie (art. 6 cpv. 3 LStrl; cfr. anche art. 14, 15, 16 e 18 OEV).

9.2 In concreto, la SEM non ha minimamente tematizzato, nella sua replica al ricorso, la questione della cauzione per eventuali spese connesse al viaggio di ritorno nella RDC, senza contare che, in quest’ottica, non si è nemmeno pronunciata, nella decisione impugnata, sulla valenza degli estratti di conti bancari (“*Bankauszüge*”) per il rilascio o il rifiuto del visto, estratti che la ricorrente aveva tuttavia allegato alla sua lettera d’invito, ma che la SEM ha ommesso di farsi trasmettere dall’Ambasciata (cfr. consid. B e K).

Ora, una cauzione di fr. 30'000.–, come prevista dalla legge e proposta spontaneamente dalla ricorrente, è senz’altro suscettibile di coprire i costi di un eventuale ritorno coatto e, in questo modo, funge da garanzia supplementare riguardo alle reali intenzioni dell’interessata. Pertanto, il visto richiesto potrà essere rilasciato, nell’ipotesi in cui tutte le condizioni siano adempiute (cfr. sotto, consid. 10 e 11), una volta che la ricorrente avrà versato una cauzione di fr. 30'000.– su un conto bancario svizzero (garanzia bancaria), secondo le regole di procedura definite nella OEV. In questo modo, come detto, i mezzi di sussistenza per il ritorno nel paese d’origine (art. 6 cpv. 1 lett. c del codice frontiere Schengen) saranno garantiti a sufficienza, conformemente alla legge (LStrl e OEV), e sono di per sé, anche sotto il profilo della proporzionalità (cfr. art. 5 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost. RS 101]), esigibili, tanto più che è la ricorrente stessa ad avere proposto, senza dubbio con riguardo ai suoi averi in banca,

di versare la garanzia di fr. 30'000.– (cfr. sentenza TAF F-190/2017 del 9 ottobre 2018 consid. 8.3).

10.

Importa ancora chinarsi brevemente sul fatto che l'interessata chiede che le sia rilasciato un visto di 90 giorni. In effetti, ci si può porre la questione se lo scopo perseguito dalla richiedente con il suo viaggio, ossia la visita di suo figlio e, verosimilmente, anche delle sue due figlie, necessiti, per poter essere raggiunto convenientemente, un periodo di 90 giorni, o se non sia invece sufficiente, per esempio, un periodo di 45 o di 30 giorni. In proposito, spetterà alla SEM valutare questo punto nella sua nuova decisione, nel senso di stabilire, se del caso, una durata del visto inferiore a 90 giorni.

11.

In conclusione, riferendosi alla situazione personale e familiare della richiedente così come risulta dai documenti disponibili, non è possibile affermare che quest'ultima presenti un rischio non trascurabile di immigrazione illegale nello spazio Schengen e che non intenda prevedibilmente lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto (cfr. art. 21 cpv. 1 del codice dei visti). Beninteso, il rischio di un abuso nel campo del diritto migratorio, come in qualsiasi altro ambito giuridico, non può mai essere, di per sé, escluso completamente (cfr. sentenza TAF F-2032/2016 del 23 gennaio 2017 consid. 8). Ora, considerato che la SEM si è fondata su questi due motivi, parzialmente sovrapponibili, per confermare il rifiuto del visto (rischio di immigrazione illegale e rischio di non lasciare lo spazio Schengen), essa ha violato il diritto federale (art. 49 lett. a PA).

Di conseguenza, il ricorso deve essere accolto, la decisione impugnata annullata e la causa rinviata alla SEM, in conformità con l'art. 61 cpv. 1 PA (rinvio della causa all'autorità inferiore con istruzioni vincolanti), per l'emanazione di una nuova decisione impugnabile.

Alla SEM incomberà determinare, in base all'incarto completato con i documenti allegati alla lettera d'invito del 19 febbraio 2018 (cfr. consid. B e K), e dopo aver ordinato, se del caso, altre misure istruttorie, se tutte le condizioni per il rilascio di un visto Schengen sono o non sono soddisfatte (cfr. consid. 4.4 e 4.5), accertandosi inoltre, nell'affermativa, che la ricorrente abbia versato, secondo le modalità richieste, la cauzione da lei proposta di fr. 30'000.– (cfr. consid. 9.2). In particolare, se le condizioni per il rilascio di un visto sono adempiute, la SEM dovrà stabilirne la durata alla

luce dello scopo del soggiorno che la richiedente intende effettuare in Svizzera (cfr. consid. 10).

12.

Dato l'esito del litigio, che vede la ricorrente vincente, non si prelevano spese processuali (art. 63 cpv. 1 e 2 PA). Pertanto, alla ricorrente verrà restituito l'anticipo di fr. 700.–, da lei già versato, una volta che la presente sentenza sarà cresciuta in giudicato.

Non vi sono motivi per attribuire un'indennità a titolo di spese ripetibili alla ricorrente, nella misura in cui quest'ultima non è rappresentata da un avvocato e che, ad ogni modo, si deve presumere che non abbia dovuto, a causa della presente procedura, sopportare spese indispensabili e relativamente elevate (art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 4 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]). Si noti che la SEM, in quanto autorità federale, non ha diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto, la decisione su opposizione del 28 marzo 2018 è annullata e la causa è rinviata alla SEM affinché proceda secondo il considerando 11, e statuisca di nuovo.

2.

Non si prelevano spese processuali. Alla ricorrente è restituito l'anticipo di fr. 700.–, da lei versato.

3.

Non si attribuiscono indennità per spese ripetibili.

4.

Comunicazione:

- alla ricorrente (raccomandata; allegato: formulario “indirizzo per il pagamento”);
- all'autorità inferiore (n. di rif. ...: incarto completo di ritorno).

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

Data di spedizione: