

2019 VII/1

Estratto della decisione della Corte VI
nella causa A. contro Segreteria di Stato della migrazione (SEM)
F-2881/2018 del 24 gennaio 2019

Visto Schengen di breve durata (90 giorni).

Art. 6 cpv. 3 LStrI. Art. 61 cpv. 1 PA. Art. 14–16, art. 18 OEV. Art. 21 par. 1 Codice dei visti. Art. 6 par. 4 Codice frontiere Schengen.

1. La cauzione di 30 000.– franchi, prevista dalla legge, è suscettibile di coprire i costi di un eventuale ritorno coatto nel paese d'origine e, in quanto tale, funge da garanzia supplementare riguardo alle reali intenzioni della persona che richiede il visto (consid. 9.2).
2. Se le condizioni per il rilascio di un visto sono adempiute, l'autorità preposta deve stabilirne la durata, fino ad un massimo di 90 giorni, alla luce dello scopo del soggiorno della persona che richiede il visto (consid. 10).

Schengen-Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt (90 Tage).

Art. 6 Abs. 3 AIG. Art. 61 Abs. 1 VwVG. Art. 14–16, Art. 18 VEV. Art. 21 Abs. 1 Visakodex. Art. 6 Abs. 4 Schengener Grenzkodex.

1. Die Kaution von 30 000 Franken, wie sie das Gesetz vorsieht, ist geeignet, die Kosten einer eventuellen zwangsweisen Rückkehr in den Heimatstaat zu decken, und ist eine zusätzliche Gewähr für die wirklichen Absichten der Person, die das Visum beantragt (E. 9.2).
2. Sind die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums erfüllt, so bestimmt die zuständige Behörde – unter Berücksichtigung des Aufenthaltszwecks – dessen Dauer, jedoch für maximal 90 Tage (E. 10).

Visa Schengen de court séjour (90 jours).

Art. 6 al. 3 LEI. Art. 61 al 1 PA. Art. 14–16, art. 18 OEV. Art. 21 par. 1 Code des visas. Art. 6 par. 4 Code frontières Schengen.

1. La caution de 30 000 francs prévue par la loi est susceptible de couvrir les éventuels frais de retour forcé dans le pays d'origine et,

en tant que telle, fait office de garantie supplémentaire quant aux intentions réelles de la personne demandant le visa (consid. 9.2).

- 2. Si les conditions pour la délivrance d'un visa sont remplies, l'autorité compétente doit en fixer la durée, jusqu'à un maximum de 90 jours, en fonction du but du séjour du requérant (consid. 10).**

B., cittadina della Repubblica democratica del Congo, di 73 anni, vedova e madre di otto figli, di cui due figlie e un figlio vivono in Svizzera, ha depositato, presso l'Ambasciata svizzera di quel paese, una domanda di visto Schengen di 90 giorni per rendere visita a suo figlio e alla compagna di quest'ultimo, la cittadina svizzera A. Alla sua domanda B. ha allegato una lettera d'invito di A., corredata di diversi documenti. L'Ambasciata si è rifiutata di emettere il visto per il motivo che la volontà di B. (di seguito anche: richiedente) di lasciare il territorio degli Stati membri dello spazio Schengen non avrebbe potuto essere stabilita. L'opposizione della richiedente è stata respinta dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) per le stesse ragioni. B. ha quindi adito il Tribunale amministrativo federale, chiedendo l'accoglimento della domanda di visto Schengen e dichiarandosi disposta a depositare una cauzione di 30 000 franchi a titolo di garanzia del ritorno di B. nel suo paese a scadenza del visto. La SEM ha concluso al rigetto del ricorso. Dopo essersi fatto trasmettere dall'Ambasciata i documenti allegati alla richiesta di visto, che la SEM aveva ommesso di procurarsi, il Tribunale amministrativo federale ha ammesso il ricorso e rinviato la causa alla SEM per eseguire un complemento istruttorio ed emanare una nuova decisione.

Dai considerandi:

7.

7.1 Rispetto alla situazione socioeconomica della Repubblica democratica del Congo (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 USD 444.-, il 77 % della popolazione vivendo con meno di USD 2.- 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> > dossiers pays; < <https://www.auswaertiges-amt.de> > Aussen- und Europapolitik > Länder; < <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/COD> >, consultati il 09.01.2019).

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 del 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 del 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 trovi 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 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 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 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 30 000 franchi, in particolare a copertura dei costi per un'eventuale rientro coatto (« *ungefähre Zwangsrückreisekosten* »; [...]).

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 LStrI [RS 142.20]; cfr. anche art. 14–16 e art. 18 dell'ordinanza del 15 agosto 2018 concernente l'entrata e il rilascio del visto [OEV, RS 142.204]).

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 ([...]).

Ora, una cauzione di 30 000 franchi, 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. consid. 10 e 11), una volta che la ricorrente avrà versato una cauzione di 30 000 franchi 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 Codice frontiere Schengen) saranno garantiti a sufficienza, conformemente alla legge (LStrI e OEV), e sono di per sé, anche sotto il profilo della proporzionalità (cfr. art. 5 cpv. 2 Cost.), 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 30 000 franchi (cfr. DTAF 2018 VII/6 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 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 F-2032/2016 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 ([...]), 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 ([...]), accertandosi inoltre, nell'affermativa, che la ricorrente abbia versato, secondo le modalità richieste, la cauzione da lei proposta di 30 000 franchi (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).