



Corte VI
F-4040/2022

Sentenza dell'8 gennaio 2024

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Gregor Chatton,
Aileen Truttmann,
cancelliera Caroline Rausch.

Parti

A._____,
patrocinata dall'avv. Roberto Bosia, Associazione ETC,
ricorrente,

contro

Segreteria di Stato della migrazione SEM,
Quellenweg 6, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Visto Schengen a favore di B._____; decisione della SEM
del 5 settembre 2022.

Fatti:**A.**

Il 17 maggio 2022, B._____ (la richiedente), nata il (...) 1954, Nigeria, ha compilato per l'Ambasciata di Svizzera in Nigeria una richiesta di visti Schengen di breve durata (fino a 90 giorni su un periodo di 180 giorni) corredata dei documenti necessari, indicando come scopo di voler rendere visita ai "familiari/ amici" dal 2 luglio 2022 al 1° ottobre 2022.

B.

Il 9 luglio 2022, l'Ambasciata di Svizzera in Nigeria si è rifiutata di emettere il visto richiesto, facendo valere che vi erano ragionevoli dubbi riguardo alla intenzione della richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri dello spazio Schengen prima della scadenza dei medesimi visti.

C.

Il 2 agosto 2022, la ricorrente ha inoltrato alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) opposizione al rifiuto di rilascio del visto.

D.

Il 5 settembre 2022, la SEM ha respinto l'opposizione e confermato il rifiuto del visto della richiedente.

E.

Il 14 settembre 2022, contro la decisione su opposizione, la ricorrente ha presentato un ricorso al Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo che il suo ricorso sia accolto e l'esenzione dall'anticipo delle spese di procedura.

F.

L'11 ottobre 2022, mediante decisione incidentale, questo Tribunale ha respinto la richiesta formale della ricorrente, invitandola a versare un anticipo equivalente alle presunte spese processuali di fr. 700.-, ciò che è avvenuto puntualmente.

G.

Il 28 marzo 2023, su invito di questo Tribunale, la SEM ha risposto al ricorso, limitandosi a chiederne il respingimento.

H.

Il 18 luglio 2023, la ricorrente ha inoltrato la replica.

I.

Il 5 settembre 2023, la SEM ha inoltrato la duplica, limitandosi a chiedere il respingimento del ricorso.

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), salvo nei casi previsti all'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 21 dicembre 2021 (conferma del rifiuto dei visti), 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 di una persona che non è cittadina di uno Stato membro dell'Unione europea, la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (cfr. 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, 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 il destinatario diretto 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. la sentenza TAF F-3917/2022 del 6 ottobre 2023 consid. 1.2). Sebbene il periodo di visita relativo alla richiesta di visto sia già trascorso, nel ricorso è implicito che la visita prevista avrebbe avuto luogo anche in un momento successivo. Si deve pertanto affermare un interesse attuale. La ricorrente, ha impugnato la decisione tempestivamente, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando peraltro nel termine impartitogli l'anticipo di fr. 700.– relativo alle presunte spese processuali. 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 ha 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, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (artt. 49 e 54 PA). È determinante, in primo luogo, la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 con i riferimenti giurisprudenziali).

3.

La presente causa verte sul rifiuto della SEM di rilasciare alla richiedente un visto Schengen di breve durata da lei richiesta, e ciò allo scopo di rendere visita a sua figlia e suo nipote, in Svizzera.

Si tratta dunque di verificare se le condizioni per l'emissione di tale visto, secondo la normativa Schengen, siano soddisfatte.

4.

4.1 È utile ricordare, in primo luogo, che “la politica in materia di visti riveste un ruolo importante nel contesto della prevenzione dell’immigrazione illegale. Essa può tuttavia esplicitare tutta la sua efficacia unicamente nel contesto di un coordinamento internazionale. Come tutti gli altri Stati, la Svizzera non è di principio tenuta a consentire l’entrata sul suo territorio a persone straniere. Fatti salvi gli impegni di diritto internazionale pubblico, le pertinenti decisioni sono prese autonomamente” (Messaggio del Consiglio federale relativo alla legge federale sugli stranieri dell’8 marzo 2002 [Messaggio LStr], Foglio federale 2002 3327, pagg. 3351, 3390 e 3391).

In questo senso, né la legislazione svizzera sugli stranieri, né la normativa Schengen garantiscono un diritto all’ottenimento di un visto d’entrata per la Svizzera, rispettivamente per lo spazio Schengen. Peraltro, nel valutare se

le condizioni per il rilascio di un visto siano adempiute, le autorità competenti godono di un ampio margine d'apprezzamento, che devono tuttavia esercitare nel rispetto dei principi dello Stato di diritto, tra i quali spiccano l'uguaglianza giuridica e la protezione dall'arbitrio (cfr. DTF 135 I 143 consid. 2.2 e 135 II 1 consid. 1.1, nonché DTAF 2014/1 consid. 4.1.1 e 4.1.5 e 2009/27 consid. 3).

4.2 In generale, la procedura relativa ai visti nonché all'entrata in Svizzera e alla partenza dalla Svizzera è retta dalla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 16 dicembre 2005 (LStrl, RS 142.20).

4.3 Si applica invece l'Accordo del 26 ottobre 2004, in vigore dal 1° marzo 2008, 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 (AAS), nella misura in cui esso contenga disposizioni divergenti rispetto alla LStrl (cfr. art. 2 cpv. 4 LStrl e art. 2 AAS; cfr. anche la sentenza TAF F-190/2017 del 9 ottobre 2018 consid. 3).

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, Gazzetta ufficiale [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 Dal canto suo, l'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto del 15 agosto 2018 (OEV, RS 142.204), specifica che le condizioni d'entrata per soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni su un periodo di 180 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 artt. 4 a 36 del codice dei visti (artt. 3 cpv. 1 e 12 cpv. 1 OEV).

4.5 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.

4.6 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 (artt. 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 § 1 del codice dei visti).

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

4.7 Un visto Schengen può essere rifiutato, in particolare, qualora vi siano *ragionevoli dubbi* sull'autenticità dei documenti giustificativi presentati dal richiedente o sulla veridicità del loro contenuto, sull'affidabilità delle dichiarazioni fatte dal richiedente o sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto (art. 32 § 1 lett. b del codice dei visti).

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

4.9 Per i soggiorni di lunga durata in Svizzera (visto nazionale "D"), ossia superiori a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, valgono gli artt. 2 lett. f, 4 e 8 OEV.

5.

In concreto, essendo di nazionalità nigeriana, la richiedente ha l'obbligo di ottenere un visto per poter entrare in Svizzera, a prescindere dalla durata (breve o lunga) del soggiorno che intende intraprendere (cfr. artt. 3 cpv. 1, 4 cpv. 1 e 2, 8 cpv. 1, 9 cpv. 1 e 21 cpv. 1 lett. c OEV, nonché l'art. 1 §§ 1 e 2 del regolamento CE 539/2001 e l'allegato I del regolamento UE 2018/1806).

6.

Per valutare se l'uscita di uno straniero dallo spazio Schengen nel rispetto del termine di validità del visto richiesto risulti sufficientemente assicurata, e dunque ponderare il rischio d'immigrazione illegale (cfr. art. 21 § 1 del codice dei visti), bisogna riferirsi alla situazione generale del suo paese di residenza, nella misura in cui non si può escludere che una situazione meno favorevole, sul piano politico, economico o sociale, di quella degli Stati dello spazio Schengen, e in particolare della Svizzera, possa influire sul suo comportamento. Si osservi che, in caso di stranieri provenienti da paesi o da regioni dove la situazione socioeconomica o politica è difficile, s'impone una verifica critica di tutti gli elementi disponibili in accordo con una prassi restrittiva nel concedere i visti richiesti, tenuto conto del fatto che gli interessi privati delle persone in questione si rivelano essere, sovente, incompatibili con l'obiettivo e lo scopo di un'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen limitata nel tempo. La situazione generale del paese di residenza dello straniero deve quindi essere messa in relazione con i dati conosciuti sulla sua situazione personale, familiare e professionale, nonché sul suo comportamento prevedibile, in funzione di questi dati, una volta giunto nello spazio Schengen. In effetti, se si traessero conclusioni soltanto in funzione della situazione socioeconomica generale, statistica, del paese di residenza, la valutazione della fattispecie risulterebbe troppo astratta. Per questa ragione è necessario esaminare l'insieme delle circostanze del caso concreto: in particolare, la situazione personale, familiare,

sociale e professionale (finanziaria) dello straniero 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 lo straniero non intenda lasciare lo spazio Schengen, secondo i termini del visto, può essere considerato elevato (cfr., fra le tante, le sentenze TAF F-557/2018 del 20 agosto 2018 consid. 8.3 e F-6572/2015 del 9 agosto 2016 consid. 5.1 con i riferimenti giurisprudenziali).

7.

Rispetto alla situazione socioeconomica della Nigeria va evidenziato quanto segue.

7.1 Con circa 206 milioni di abitanti, la Nigeria è il Paese più popoloso dell'Africa. Sebbene sia considerata l'economia più forte del continente grazie alle sue ricche riserve di petrolio, più di due terzi della popolazione vive in condizioni di estrema povertà. La disoccupazione è particolarmente elevata nelle aree rurali. Nonostante le riforme di politica economica, il governo non è ancora riuscito a sfruttare la ricchezza di risorse naturali del Paese per lo sviluppo economico e sociale. Inoltre, la distribuzione regionale è disomogenea: il centro economico di Lagos e i ricchi giacimenti di petrolio si trovano nel sud del Paese, mentre il nord rurale partecipa poco all'economia. La situazione di sicurezza e umanitaria nel nord-est del Paese è in continuo peggioramento dal 2018. In particolare, nel nord del Paese si verificano ripetuti conflitti armati e attacchi terroristici. L'esercito non è ancora riuscito a garantire la sicurezza nella regione e a proteggere la popolazione dagli attacchi (cfr. Nigeria / BMZ, https://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2hUKEwjFoKbb8O_9AhVAgv0HHUy9DOgQFnoECCIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bmz.de%2Fde%2Flaender%2Fnigeria&usg=AOvVaw1mNWJG6-FILXZcvwpmhwvl; Informationen der KfW Entwicklungsbank zu Nigeria: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Weltweite-Pr%C3%A4senz/Subsahara-Afrika/Nigeria/>; visitati il 16.11.2023).

7.2 Alla luce di questo quadro socioeconomico generale, da rapportare alla situazione vigente negli Stati della zona Schengen, e segnatamente in Svizzera, va da sé che il rischio teorico che la richiedente, secondo il profilo statistico medio dell'abitante nigeriano, potrebbe essere tentata di non lasciare la zona in questione entro il termine di scadenza del visto richiesto, non può essere *a priori* escluso (cfr. sentenza del TAF F-4339/2022 del 31 marzo 2023 consid. 5.3).

8.

Dal punto di vista della situazione personale, familiare e finanziaria della richiedente, si deve osservare quanto segue.

8.1 La richiedente, cittadina nigeriana, è nata nel 1954. Considerata l'età avanzata della richiedente, non si può semplicemente sostenere che quest'ultima abbia una forte intenzione di emigrare (cfr. sentenza del TAF F-3020/2019 dell'11 marzo 2021 consid. 8.1). Tuttavia, considerati gli importanti motivi a favore della migrazione (tra cui l'assistenza sanitaria, la sicurezza economica e sociale in Svizzera), la decisione di emigrare o - una volta nel Paese ospitante - di rimanervi può essere presa anche in età avanzata (cfr. sentenza del TAF F-1578/2022 del 24 marzo 2023 consid. 4.5.1). Al livello familiare, dagli atti risulta che la richiedente è vedova e ha due figli che vivono in Svizzera e in Canada. Anche se la richiedente fa valere di essere circondata da fratelli, nipoti e amici stretti in patria, va evidenziato che il nucleo familiare stretto della richiedente non si trova in Nigeria. Visto ciò i legami familiari in patria devono essere relativizzati. Al livello finanziario va rilevato che la richiedente è pensionata. Ha due case di reddito nel proprio paese. Inoltre, il figlio in Canada le versa regolarmente del denaro. Secondo la giurisprudenza di questo tribunale la proprietà di beni immobili non fornisce una garanzia sufficiente che la richiedente possa lasciare la zona in questione entro il termine di scadenza del visto richiesto, poiché questi beni non andrebbero persi in caso di migrazione (cfr. sentenza del TAF F-156/2022 del 6 marzo 2023 consid. 6.3.2 con ulteriori riferimenti). In considerazione di ciò, anche dal punto di vista finanziario la richiedente non è fortemente legata al suo luogo di residenza attuale.

8.2 Alla luce delle considerazioni sopraesposte, che raccolgono l'insieme degli elementi risultanti dagli atti, si deve riconoscere che non è possibile stabilire con sufficiente certezza l'intenzione della richiedente di lasciare la Svizzera, e lo spazio Schengen, prima della scadenza dei visti richiesti (cfr. art. 21 cpv. 1 del codice dei visti).

9.

In conclusione, respingendo l'opposizione della ricorrente contro la decisione di rifiuto dell'Ambasciata di Svizzera in Nigeria di rilasciare alla richiedente un visto Schengen di breve durata (90 giorni), la SEM non ha violato la normativa Schengen e il diritto federale (cfr. art. 49 lett. a PA). Pertanto, il ricorso deve essere respinto e la decisione su opposizione confermata.

10.

Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombenente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). In concreto, considerato l'esito negativo del ricorso, le spese processuali di fr. 700.– sono poste a carico della ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lei già versato.

Alla ricorrente non sono assegnate spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 700.– sono poste a carico della ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lei già versato.

3.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

4.

Questa sentenza è comunicata alla ricorrente e alla SEM

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Daniele Cattaneo

Caroline Rausch

Data di spedizione: