



Corte VI
F-5967/2022

Sentenza del 24 maggio 2024

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Yannick Antoniazza-Hafner, Gregor Chatton,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,

...,

...,

ricorrente,

contro

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

Oggetto

Visto Schengen; decisione della SEM del 23 novembre 2022.

Fatti:**A.**

B._____ (in seguito: l'interessato), cittadino della Federazione russa (Russia) nato il ... 1990, celibe e senza figli, residente a Mosca con sua madre, riconosciuto nel 2013 solo parzialmente idoneo al servizio militare, lavora dall'agosto 2020 in qualità di funzionario istruttore presso il Centro culturale "..." (<https://....ru>), entità subordinata al Dipartimento della cultura della città di Mosca (www.mos.ru/kultura; cfr. incarto SEM, pagg. 66 e 71 a 76).

B.

Il 27 settembre 2022, A._____ (in seguito: la ricorrente), sorellastra della madre dell'interessato (zia), cittadina binazionale russo-svizzera nata il ... 1970, divorziata dal ..., impiegata nel settore finanziario e proprietaria di un appartamento a ..., dove vive, ha scritto una lettera d'invito in Svizzera a favore dell'interessato per un soggiorno previsto durante il periodo dal 1° novembre 2022 al 4 aprile 2023, mettendo in risalto *"lo scopo di visita familiare, senza alcun scopo di lucro"*, e precisando che *"dichiaro e garantisco che tutte le spese di viaggio ed eventuali prestazioni medicali saranno unicamente a mio carico"* (cfr. incarto SEM, pag. 69).

C.

Il 10 ottobre 2022, l'interessato ha quindi compilato per l'Ambasciata di Svizzera in Russia (ASR) a Mosca una richiesta di visto Schengen di breve durata (fino a 90 giorni su un periodo di 180 giorni) per più ingressi, corredata dei documenti necessari, tra cui la lettera d'invito, i biglietti d'aereo andata e ritorno, l'assicurazione malattia e infortuni per il viaggio e un estratto del suo conto bancario, indicando come scopo del soggiorno quello di visitare la ricorrente dal 1° novembre 2022 al 20 gennaio 2023 (*"Visit of family or friends"*; cfr. incarto SEM, pagg. 47 a 51 e 70 a 76).

L'11 ottobre 2022, l'ASR ha rifiutato il visto richiesto, argomentando che l'interessato non avrebbe reso verosimili lo scopo e le condizioni del suo soggiorno, e che non avrebbe potuto essere stabilita la sua volontà di lasciare il territorio degli Stati membri dello spazio Schengen prima della scadenza del visto (cfr. incarto SEM, pagg. 33, 34 e 85).

D.

Il 19 ottobre 2022, la ricorrente ha inoltrato alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) un'opposizione al rifiuto del visto da parte dell'ASR, allegandovi i documenti 1 a 9, di cui si dirà, per quanto necessario, in prosieguo.

In sostanza, la ricorrente ha indicato di attraversare *“un periodo difficile (forte stress), dovuto al recente cambio del posto di lavoro”,* e che *“la presenza di mio nipote, comunque limitata nel tempo, mi permetterebbe di meglio organizzare la mia vita personale a breve (gestione domestica, ecc.)”*. La ricorrente ha precisato che *“mio nipote – in considerazione delle mie momentanee difficoltà – ha ottenuto dal suo datore di lavoro un permesso speciale di poter terminare le sue attuali mansioni professionali al suo rientro in Patria. Viste le difficoltà di trovare un posto di lavoro in Russia, mio nipote è molto interessato a mantenere il suo impiego, che lo soddisfa molto. Egli vive con la madre (sola e vedova) a Mosca e ha una fidanzata in Russia, con la quale intende convolare a nozze all’inizio del prossimo anno”* (cfr. incarto SEM, pagg. 30 e 32 nonché 78 a 83).

E.

Il 23 novembre 2022, la SEM ha rigettato l'opposizione, adducendo come motivo principale che *“dall’insieme degli elementi dell’incarto, dalla situazione personale del richiedente (giovane, celibe, senza figli a carico), nonché dalla situazione socioeconomica prevalente nel suo Paese d’origine [...] la partenza dallo spazio Schengen alla fine del soggiorno previsto non può essere considerata sufficientemente garantita. La SEM non può infatti escludere che, una volta giunto nello spazio Schengen, il richiedente desideri prostrarvi il proprio soggiorno nella speranza di trovarvi condizioni di vita migliori di quelle che conosce in patria”*. La SEM ha inoltre sottolineato che neanche la dichiarazione di garanzia della ricorrente poteva indurla a rivedere la *“correttezza di tale valutazione”* (cfr. decisione su opposizione, pag. 3).

F.

Il 23 dicembre 2022, con un *“ricorso di diritto amministrativo”*, la ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo di annullare la decisione su opposizione impugnata e di concedere all'interessato l'autorizzazione di entrata multipla nello spazio Schengen di 90 giorni per un periodo di sei mesi. All'impugnativa ha allegato, oltre alle copie della decisione della SEM con busta di intimazione e dell'opposizione (doc. A a C), anche una copia del libretto militare russo dell'interessato (“doc. D”).

In compendio, la ricorrente informa questo Tribunale che ha *“superato la situazione di stress”* e che *“nel frattempo è decaduta l’autorizzazione speciale di mio nipote di astenersi per tre mesi dal posto di lavoro”* (cfr. consid. D), per cui chiede un visto Schengen multiplo della durata di 90 giorni per un periodo di sei mesi, dal 1° gennaio al 30 giugno 2023 (ricorso, punto 2). La ricorrente precisa che l'interessato *“non è a rischio di chiamata*

alle armi (mobilitazione parziale in Russia)", dato che "ha ormai compiuto 32 anni; non ha mai prestato servizio militare; è stato militarmente qualificato nella categoria "B" (ossia "parzialmente inabile al servizio)", e che "se avesse desiderato evitare il rischio di un reclutamento, avrebbe certo scelto una strada più comoda, ad esempio quella di recarsi in un Paese confinante con la Russia, senza obbligo di visto" (ricorso, punto 4). La ricorrente rimprovera la SEM di aver violato i diritti dell'interessato a "poter far visita alla zia (di cui è l'unico nipote)", nonché i diritti della medesima ricorrente, "cittadina svizzera dal 2008 [...]; godo di buona reputazione e di condotta irreprensibile; pago regolarmente le imposte [...]; svolgo un'attività professionale da oltre 26 anni e percepisco un buon stipendio [...]; sono proprietaria di un appartamento in ..., in cui vivo da sola; penso sia mio diritto ospitare parenti prossimi in casa mia (per poter mantenere regolari contatti con famigliari all'estero)" (ricorso, punto 7).

G.

Il 13 gennaio 2023, mediante decisione incidentale, questo Tribunale ha invitato la ricorrente a versare un anticipo equivalente alle presunte spese processuali di fr. 700.—, ciò che è avvenuto il 19 gennaio seguente.

H.

Il 9 marzo 2023, a richiesta di questo Tribunale, la SEM ha risposto al ricorso, limitandosi a proporre il respingimento.

I.

Il 13 aprile 2023, questo Tribunale ha trasmesso una copia della risposta della SEM alla ricorrente, concedendole la possibilità di esprimersi in proposito entro il 16 maggio successivo. La ricorrente non si è tuttavia più manifestata.

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 23 novembre 2022 (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 di una persona che non è cittadina di uno Stato membro dell'Unione europea (UE), la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (cfr. l'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, la ricorrente, destinataria della decisione su opposizione della SEM, l'ha impugnata tempestivamente, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando peraltro nel termine impartito 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 all'interessato un visto Schengen di breve durata allo scopo di rendere visita a sua zia, la ricorrente, in Ticino.

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

4.

Riguardo al diritto applicabile è necessario sottolineare che, in seguito allo scoppio della guerra tra la Russia e l'Ucraina il 24 febbraio 2022, sono intervenuti dei cambiamenti nella procedura in materia di visti Schengen rilasciati dall'UE e dalla Svizzera a cittadini russi.

4.1 Il 9 settembre 2022, il Consiglio dell'UE ha sospeso completamente l'"Accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa" del 2007 (Gazzetta ufficiale [GU] L 129 del 17 maggio 2007, pagg. 27 a 34; cfr. la decisione del Consiglio UE 2022/1500; cfr. anche il sito: <https://sanctionsmap.eu/#/main>). Si osservi che, in un suo "*briefing*" datato settembre 2022 (PE 733.644), alla nota a piè di pagina n. 4, il Parlamento europeo ha rilevato che "*Denmark, Norway, Iceland, Switzerland and Liechtenstein, which have bilateral visa facilitation agreements with Russia are expected to suspend their bilateral agreement as well*".

Dal canto suo, lo stesso 9 settembre, la Commissione europea (CE) ha pubblicato delle "*Guidelines on general visa issuance in relation to Russian applicants*" (Communication from the Commission, C [2022] 6596 final). Posto il principio che l'UE "*must remain open to Russian visa applicants travelling for essential purposes, including notably family members of EU citizens, dissidents, independent journalists, and civil society representatives*", queste Istruzioni CE (I-CE) sono finalizzate a favorire un approccio armonizzato ("*harmonised approach*") dell'esame delle richieste di visto formulate da cittadini russi, in modo da garantire coerenza, chiarezza e trasparenza ("*coherence, clarity and transparency*") durante la procedura (I-CE, § 4). In quest'ottica, tenuto conto dell'aumento ("*aggravation*"), dovuto alla guerra, dei rischi e delle minacce nel campo della sicurezza e dell'ordine pubblici degli Stati membri dello spazio Schengen, la verifica dello scopo del soggiorno in caso di visite turistiche

si rivela, rispetto alle visite per scopi essenziali (*“essential purposes”*) come le visite di famiglia (*“family visits”*), più difficile (I-CE, § 5). Così, gli Stati dello spazio Schengen *“should examine whether Russian visa applicants whose stated purpose of travel is tourism could be connected to or otherwise support the regime and therefore constitute an increased risk in terms of promoting propaganda for the war and/or lobbying for the interests of the Russian government”* (I-CE, § 21). Pertanto, un approccio molto severo (*“very strict”*) in ambito di visti turistici è appropriato dato che è più difficile valutare (*“it is more difficult to assess”*) lo scopo del soggiorno se paragonato ad altri scopi come i viaggi d'affari (*“business trips”*), le visite familiari (*“family visits”*) e gli appuntamenti medici (*“medical appointments”*; I-CE, § 23). Si aggiunga ancora che le I-CE contengono anche delle note, in particolare, sull'assicurazione di viaggio (*“In the case of policies issued by Russian insurers, such insurance could be considered inadequate due to the EU restrictive measures currently in place”*), sull'opportunità di rilasciare dei visti di durata ridotta e/o ad un'entrata piuttosto che ad entrate multiple (*“visas with shorter validity and/or single entry-visas instead of multiple-entry visas”*), poiché i possibili sviluppi politici in Russia potrebbero aumentare la verosimiglianza (*“increase the likelihood”*) che i richiedenti non soddisfino più le condizioni d'entrata col tempo (*“over time”*), e sui mezzi di sussistenza sufficienti (*“it is to be expected that applicants residing in Russia are no longer able to use international credit or payment cards when travelling in the EU. This puts into doubt their ability to possess sufficient means of subsistence”*; I-CE, § 18).

4.2 Il 16 settembre 2022, allineandosi ai provvedimenti dell'UE, il Consiglio federale ha pure sospeso completamente l'“Accordo tra il Consiglio federale della Confederazione Svizzera e il Governo della Federazione russa di facilitazione del rilascio di visti ai cittadini della Federazione russa e della Confederazione Svizzera” (AFV), in vigore dal 1° febbraio 2011 (RS 0.142.116.652). Si osservi, in relazione alla presente fattispecie, che l'art. 4 par. 1 lett. j AFV (documenti comprovanti lo scopo del viaggio) prevedeva che i *“parenti stretti”*, ossia i *“coniugi, figli (inclusi i figli adottivi), genitori (inclusi i tutori), sorelle e fratelli, nonni e nipoti”*, necessitavano, per giustificare lo scopo del viaggio consistente nel rendere visita a cittadini della Svizzera e della Russia residenti legalmente nel territorio russo o svizzero, soltanto di *“una richiesta scritta della persona ospitante”*, e i visti erano *“rilasciati secondo la procedura semplificata, senza che siano necessari ulteriori inviti, giustificazioni o conferme dello scopo del viaggio previsti dalla normativa della Confederazione Svizzera o della Federazione russa”* (art. 4 par. 3 AFV), e senza il prelevamento di emolumenti per il

trattamento delle domande di visto depositate da parenti stretti (art. 6 par. 3 lett. a AFV).

A proposito della sospensione dell'AFV, il Consiglio federale ha notato che è *“nell'interesse della Svizzera contribuire a una politica comune e armonizzata in materia di visti in Europa. In caso contrario, manovre di elusione potrebbero generare un notevole aumento delle richieste di visti di cittadini russi presso le rappresentanze svizzere”*, precisando che la sospensione dell'AFV *“non significa, però, che sarà bloccato in generale il rilascio di visti ai cittadini russi, bensì soltanto che per questi ultimi la procedura torna a essere retta dalle regole ordinarie del Codice dei visti”* (Comunicato stampa del 16 settembre 2022, disponibile sul sito www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale, alle rubriche “Documentazione” e “Comunicati stampa”).

4.3 In concreto, rilevato che lo scopo del soggiorno dell'interessato è quello di rendere visita a sua zia (visita familiare [*“essential purpose”*]), e non di effettuare un viaggio come turista, ciò che implicherebbe un approccio molto severo nella verifica delle condizioni per il rilascio del relativo visto, per riprendere le parole delle I-CE (cfr. consid. 4.1, pag. 7), è comunque la normativa Schengen usuale che si applica, vale a dire senza le facilitazioni (assenza di emolumenti o emolumenti ridotti per i visti, minore durata della procedura, visti di 90 giorni a più ingressi validi per sei mesi, ecc.) che erano previste dall'AFV.

5.

5.1 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 spiegare 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. le DTF 135 I 143 consid. 2.2 e 135 II 1 consid. 1.1, nonché la DTAF 2014/1 consid. 4.1.1 e 4.1.5 e 2009/27 consid. 3).

5.2 In generale, la procedura relativa all'entrata in Svizzera e alla partenza dalla Svizzera è retta dalla legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr), ridenominata, con effetto dal 1° gennaio 2019, legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20), e dall'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto del 15 agosto 2018 (OEV, RS 142.204).

5.3 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 contempli disposizioni divergenti rispetto alla LStrI (cfr. artt. 2 cpv. 4 LStrI e 1° cpv. 2 OEV nonché l'art. 2 AAS; cfr. anche la sentenza del TAF F-190/2017 del 9 ottobre 2018 consid. 3).

Gli atti normativi dell'acquis di Schengen sono, fondamentalmente, i seguenti (cfr. <https://eur-lex.europa.eu/>):

- 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), nella sua versione consolidata dell'11 giugno 2019;

- 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), nella sua versione consolidata del 2 febbraio 2020;

- 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), nella sua versione consolidata del 15 maggio 2023.

5.4 Dal canto suo, l'OEV, 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).

5.5 Le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi secondo l'art. 6 § 1 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.

In particolare, 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 § 4 codice frontiere Schengen).

Si osservi che queste condizioni corrispondono, sostanzialmente, a quelle previste agli artt. 5 cpv. 1 e 6 cpv. 3 LStrl.

5.6 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.

5.7 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).

5.8 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).

5.9 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.

6.

In concreto, essendo di nazionalità russa, l'interessato ha l'obbligo di ottenere un visto per poter entrare in Svizzera, a prescindere dalla durata (breve o lunga) del soggiorno che intende intraprendere, e quindi nello spazio Schengen (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).

7.

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 del 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).

È bene sottolineare, in aggiunta a queste riflessioni, che 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. la sentenza del TAF F-2032/2016 del 23 gennaio 2017 consid. 8).

8.

Rispetto alla situazione socioeconomica della Federazione russa, che la SEM non ha minimamente tematizzato nella decisione impugnata, bisogna evidenziare quanto segue.

8.1 Secondo i dati del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) relativi al 2021, la Russia ha totalizzato un prodotto interno lordo/PIL ("*Gross National Income*") annuo per abitante di USD 27'166.—. Nella classifica di 191 paesi, stilata dalla PNUS in funzione dell'indice di sviluppo umano ("*Human Development Index*")/HDI nel 2021, la Russia occupava il 52^{esimo} rango ("*very high classification*": HDI = 0.822), essendo precisato che l'HDI è ricavato in base ai tre criteri seguenti: durata della vita e stato di salute ("*a long and healthy life*"), accesso alla conoscenza ("*access to knowledge*") e tenore di vita dignitoso ("*a decent standard of living*"; cfr. <https://hdr.undp.org/>, alla rubrica "Data Center"). Nel 2021 la

Russia ha conosciuto una crescita del PIL (*"GDP Growth"*) del 5,6%, nel 2022 una diminuzione del 2.1% e nel 2023 un nuovo aumento del 2.2% (cfr. <https://data.worldbank.org>, alle rubriche "Date", "Economy" e "GDP Growth"; <https://www.imf.org>, alle rubriche "Datasets", "World Economic Outlook – October 2023" e "Real GDP Growth"). Il tasso di disoccupazione corrispondeva, nel mese di agosto 2023, al 3% circa della popolazione attiva (cfr.: <https://eng.rosstat.gov.ru/> [Servizio federale di statistica/Rosstat], <https://gogov.ru/articles/unemployment-rate> e <https://www.statista.com/statistics/277043/monthly-unemployment-rate-in-russia/>). Nella classifica delle più grandi economie del mondo in termini di PIL, relativa al 2022, la Federazione russa occupava l'8° rango, dietro gli Stati Uniti, la Cina, il Giappone, la Germania, l'India, il Regno Unito e la Francia (cfr. <https://www.worlddata.info/largest-economies.php>).

Dal canto suo, secondo il PNUS, la Svizzera ha registrato nel 2021 un PIL pro capite di USD 66'933.– ed ha occupato il primo posto della classifica di 191 paesi in base all'indice di sviluppo umano (*"very high classification"*: HDI = 0.962; cfr. <https://hdr.undp.org/>, alla rubrica "Data Center"). Nel 2021 la Svizzera ha conseguito una crescita del PIL del 5,4%, nel 2022 del 2,7% e nel 2023 dello 0.9% (cfr. <https://data.worldbank.org>, alle rubriche "Date", "Economy" e "GDP Growth"; <https://www.imf.org>, alle rubriche "Datasets", "World Economic Outlook – October 2023" e "Real GDP Growth").

Per quanto concerne gli altri 26 membri dello spazio Schengen, il PIL pro capite varia, approssimativamente, da un minimo di USD 29'000.– (Grecia) ad un massimo di USD 84'650.– (Lussemburgo), i paesi restanti situandosi, grosso modo, tra USD 32'000.– e 55'000.– (cfr. <https://hdr.undp.org/>, alla rubrica "Data Center", paese per paese; N.B.: tutti i siti menzionati in questo considerando sono stati consultati il 28.11.2023).

8.2 Alla luce di questi dati economici e di sviluppo umano, che definiscono il profilo statistico medio dell'abitante della Federazione russa in paragone a quello di un cittadino dello spazio Schengen, è lecito affermare che il rischio teorico che l'interessato potrebbe essere tentato di non lasciare la zona Schengen, e segnatamente la Svizzera, entro il termine di scadenza del visto richiesto, non può essere *a priori* escluso (cfr. gli artt. 21 § 1 e 32 § 1 lett. b del codice dei visti [consid. 5.6 e 5.7]). Ciò premesso, si deve considerare che diversi paesi dello spazio Schengen non godono, secondo il PNUS, di una situazione economica significativamente migliore di quella russa, e non sono dunque suscettibili di rappresentare una meta attrattiva agli occhi di un cittadino russo che vorrebbe emigrare per ragioni di lavoro. Tanto più nel caso dell'interessato che risiede a Mosca, dove il livello di vita

è ben più elevato che in molte altre regioni del paese, ed era paragonabile in termini di PIL, nel 2021, a quello riscontrabile nella Repubblica ceca (cfr. https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_federal_subjects_of_Russia_by_GDP_per_capita, dove sono ripresi dati statistici di Rosstat [consultato il 29.11.2023]).

9.

Dal punto di vista della situazione personale, familiare e finanziaria dell'interessato, menzionata astrattamente ma non analizzata dalla SEM nella decisione impugnata, si deve osservare quanto segue.

9.1 L'interessato, cittadino russo di 33 anni, celibe e senza figli, vivente con sua madre a Mosca, lavora come funzionario istruttore (*"metoduch"* [metodist]) dell'amministrazione comunale di questa città, percependo, secondo i dati da lui forniti per il 2020, un salario medio mensile di circa RUB 68'185.–, equivalenti suppergiù, al cambio attuale, a fr. 650.– (cfr. consid. A). Questa fonte di reddito era completata da averi bancari che ammontavano, nell'ottobre 2022, a RUB 187'156.–, corrispondenti più o meno, al cambio attuale, a fr. 1'790.– (cfr. consid. C; cfr., per il calcolo del cambio, www.oanda.com/currency-converter [4.12.2023]).

9.2 In base ai dati anagrafici dell'interessato non appare che egli abbia dei legami affettivi, a parte beninteso quello con sua madre, che lo vincolano strettamente al suo paese, come sarebbe il caso, perlomeno in teoria, di una persona sposata e con prole. Il fatto che l'interessato abbia asserito di essere *"ormai prossimo al matrimonio a Mosca"* e che, riguardo al fatto di non avere figli, *"potrebbe generarli, durante l'imminente matrimonio"* (ricorso, punto 7), non permette di valutare diversamente, al momento attuale, e in mancanza di informazioni più recenti, la sua situazione.

Dai dati finanziari forniti dall'interessato risulta, in modo chiaro, che egli non dispone personalmente dei mezzi di sussistenza sufficienti per effettuare la sua prevista visita familiare in Svizzera (cfr. consid. 9.1). Questo implica che sussistono dubbi ragionevoli sulla sua intenzione di lasciare lo spazio Schengen alla scadenza del visto da lui richiesto, ciò che di riflesso permette di affermare che il rischio d'immigrazione clandestina non è trascurabile (cfr. gli artt. 21 § 1 e 32 § 1 lett. b del codice dei visti [consid. 5.6 e 5.7]). A ciò si aggiunge inoltre il problema dell'impossibilità di utilizzare carte di credito o di debito nello spazio Schengen a causa delle sanzioni dell'UE contro la Russia (cfr. consid. 4.1). Nondimeno l'interessato ha indicato di essere in grado di ottenere legalmente i mezzi di sussistenza sufficienti grazie alla garanzia che la ricorrente, sua zia binazionale russo-

svizzera, ha esplicitamente formulato nella lettera d'invito (cfr. consid. B). In relazione a questo fatto va osservato che la ricorrente lavora al 90% nel settore finanziario, con un salario annuale lordo di fr. 95'000.—, ed è proprietaria, nel quadro di una proprietà per piani, del suo appartamento a ..., il quale consta di un atrio, una cucina, un soggiorno, tre camere, un bagno, un wc e due balconi (cfr. incarto SEM, pagg. 21 a 25 e 46). L'offerta di garanzia appare dunque, a prima vista, convincente sotto il profilo del reddito e della sostanza della ricorrente.

9.3 Considerato il contesto particolare attuale segnato dalla guerra tra la Russia e l'Ucraina, riveste un'importanza considerevole la questione, che la medesima ricorrente solleva e commenta (cfr. ricorso, punto 4), di sapere se l'interessato non voglia sottrarsi, grazie all'ottenimento di un visto Schengen, al possibile rischio, in caso di nuova mobilitazione parziale o addirittura di mobilitazione totale, di essere arruolato nell'esercito russo e mandato a combattere sul fronte ucraino.

In proposito si deve rilevare che sottostanno all'obbligo di effettuare la scuola reclute i cittadini russi di sesso maschile di età dai 18 ai 27 anni (cfr. l'art. 22 § 1 lett. a della legge federale del 28 marzo 1998 N. 53, in vigore, sull'obbligo di prestare servizio militare e sul servizio militare [*"О воинской обязанности и военной службе"*] [*O voinskoj objazannosti i voennoj sluzhbe*]; cfr. <https://constitution.garant.ru/act/right/178405/> [consultato il 30.11.2023]). Questa legge conosce cinque categorie di idoneità o meno al servizio militare (cfr. art. 5 § 2 legge N. 53), e prevede che non devono effettuare la scuola reclute, in particolare, i cittadini russi che ne sono stati esentati in conformità alle norme della medesima legge (cfr. art. 22 § 2 legge N. 53), per esempio se sono stati riconosciuti solo parzialmente idonei al servizio per ragioni di salute (cfr. art. 23 § 1 lett. a legge N. 53). Questi cittadini "scartati" sono iscritti per legge, insieme ad altre categorie di cittadini, nelle cosiddette "scorte" (*"запас"* [*zapas*]) dell'esercito, che si suddividono nelle "riserve" (*"резерв"* [*reserv*]) e nelle "risorse" (*"ресурс"* [*resurs*]; cfr. artt. 51 § 2 e 52 § 1 legge N. 53). Le riserve sono costituite dai cittadini "riservisti" (*"резервисты"* [*reservysti*]), i quali sono "mobilitabili" su base contrattuale (cfr. art. 57 legge N. 53).

In concreto, come si evince dal libretto militare (*"Военный билет"* [*voennyj bilet*]) dell'interessato (cfr. consid. F), il Commissariato militare della città di Mosca l'ha riconosciuto, il 13 aprile 2013, solo parzialmente idoneo al servizio militare (*"ограниченно годен к военной службе"* [*ogranichenno goden k voennoj sluzhbe*]), in conformità alla categoria *"B"* (*"V"*, secondo l'alfabeto latino), dimodoché egli è stato iscritto nelle "scorte" dell'esercito,

più precisamente delle cosiddette “risorse”, e non nelle “riserve” (cfr. https://юрист.пф/призыв_v_armiyu/kategoriya_v_ogranichenno_goden_k_voennoj_sluzhbe/ [consultato il 30.11.2023]). D'altra parte, egli è oramai trentatreenne e si trova quindi al di fuori delle categorie d'età (18 – 27 anni) che sono sottoposte, in linea di principio, all'obbligo di effettuare la scuola reclute.

Stando così le cose, si può ritenere improbabile che l'interessato, in quanto cittadino russo scartato dall'esercito, intenda ottenere un visto Schengen per sottrarsi ad un'eventuale chiamata alle armi, tanto più che se egli avesse avuto e avesse un tale proposito avrebbe già potuto e potrebbe recarsi in un paese confinante con la Russia che non prevede l'obbligo di visto, per esempio la Georgia (cfr. www.evisa.gov.ge) o il Kazakistan (cfr. www.egov.kz), come argomenta sensatamente la ricorrente (cfr. ricorso, punto 4).

9.4 Si deve ancora aggiungere, sulla base dei documenti che compongono l'incarto, che il ricorrente non risulta essere segnalato nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) e che, inoltre, non vi è alcun elemento per credere che egli potrebbe rappresentare, ad esempio come propagandista dell'attuale regime politico in Russia (cfr. consid. 4.1), una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati dello spazio Schengen (cfr. art. 6 lett. d codice frontiere Schengen [consid. 5.5]). Anche una ricerca effettuata da questo Tribunale in Internet non ha dato esiti che possano far temere il contrario.

9.5 Ora, valutando la situazione personale dell'interessato nel suo insieme, è essenzialmente la sua dimensione finanziaria che fa temere dei rischi ragionevoli di immigrazione clandestina nello spazio Schengen. Questo implica che il visto Schengen da lui richiesto “*può esser[gli] rifiutato*” (art. 32 § 1 lett. b codice dei visti [consid. 5.7]). In più, data la gravità e la particolarità della situazione venutasi a creare con la guerra tra la Russia e l'Ucraina, il cui divenire è imprevedibile, e alla luce della sospensione degli AFV nonché delle sanzioni dell'UE contro la Russia, alle quali la Svizzera ha aderito, è necessario far prova di prudenza, anche se, come visto, non sussistono indizi che permettano di dire che l'interessato possa costituire una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o per le relazioni internazionali degli Stati membri dello spazio Schengen, Svizzera compresa.

In questo quadro d'imprevedibilità, di grave crisi in Europa e di perdita di fiducia tra gli Stati, l'accesso allo spazio Schengen per i cittadini della Federazione russa è stato, come esposto in precedenza, ristretto (cfr. consid. 4). Questo vale anche per coloro che chiedono, come l'interessato, un visto a scopo di visita familiare, ossia per un motivo essenziale ("*essential purpose*"), e non per una visita turistica, la quale avrebbe invece uno scopo di mero diletto giustificante un approccio molto più severo per verificarne l'attendibilità (cfr. consid. 4.1 e 4.2). Così, anche se l'interessato sembrerebbe, *prima facie*, in grado di rimediare all'insufficienza dei suoi mezzi finanziari grazie alla dichiarazione di garanzia, apparentemente solida e seria, di sua zia (cfr. consid. 9.2), il rischio di immigrazione illegale in Svizzera e, più in generale, nello spazio Schengen, appare preponderante rispetto all'asserita volontà di lasciare il loro territorio prima della scadenza del visto richiesto.

10.

In conclusione, respingendo l'opposizione della ricorrente contro la decisione di rifiuto dell'ASR di rilasciare un visto Schengen di breve durata (90 giorni) all'interessato, 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.

11.

Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Esse comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 cpv. 1 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]); la tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 63 cpv. 4*bis* PA e 2 cpv. 1 TS-TAF).

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). Si osservi ancora 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 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 attribuiscono indennità per spese ripetibili.

4.

Questa sentenza è comunicata alla ricorrente e alla SEM.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

Data di spedizione:

Comunicazione:

- alla ricorrente (raccomandata);
- alla SEM (n. di rif. ...).