

BVGer F-109/2024 vom 28. März 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-03-28, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-109_2024

FR: TAF F-109/2024 du 28 mars 2025

IT: TAF F-109/2024 del 28 marzo 2025

Regeste

Visto Schengen

Erwägungen

E. 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 4 dicembre 2023 (conferma del rifiuto del visto Schengen), 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 (TF) ed è quindi definitiva (cfr. art. 83 lett. c cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]).

E. 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, beneficiaria dell'assistenza giudiziaria, è la destinataria della decisione su opposizione che ha impugnato in modo tempestivo, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge. Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio. A questo proposito bisogna precisare che, benché la data originariamente prevista per il soggiorno sia ormai scaduta, la ricorrente ha manifestato, con il ricorso e gli scritti successivi (cfr. consid. F, I e K), la sua volontà di partecipare ad un'ulteriore data agli eventi cinematografici nel quadro del FFL, che è una manifestazione culturale avente regolarmente luogo ogni anno. In questo senso, quindi, la ricorrente conserva un interesse degno di

F-109/2024 Pagina 7 protezione alla trattazione del suo ricorso (cfr. le sentenze del TAF F-6378/2023 del 25 novembre 2024 consid. 1.3 e F-2502/2023 del 14 dicembre 2023 consid. 1.3).

E. 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).

E. 3

La presente causa verte sul rifiuto della SEM di rilasciare alla ricorrente il visto C da lei richiesto indicando come finalità del suo viaggio in Svizzera la "cultura" (cfr. consid. D). Si tratta dunque di verificare se le condizioni per l'emissione di tale visto, secondo la normativa Schengen, siano o non siano soddisfatte.

E. 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 esplicare 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

F-109/2024 Pagina 8 143 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).

E. 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 (LStrI, RS 142.20).

E. 4.3

Si applica invece l'Accordo del 26 ottobre 2004, in vigore dal 1° marzo 2008, tra la Confederazione svizzera, l'UE e la Comunità europea (CE), 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 LStrI (cfr. art. 2 cpv. 4 LStrI e 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:

- il regolamento (UE) 399/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del

E. 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

F-109/2024 Pagina 9 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).

E. 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 LStrI.

E. 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 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 Codice dei visti). Si noti che queste condizioni coincidono, fondamentalmente, con quelle previste all'art. 5 cpv. 1 e 2 LStrI.

E. 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).

E. 4.8

Se le condizioni per emettere un visto Schengen non sono adempiute, in casi eccezionali è possibile concedere un visto con validità territoriale

F-109/2024 Pagina 10 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 Codice frontiere Schengen e art. 25 § 1 lett. a Codice dei visti).

E. 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 9 OEV. 5. Prima di entrare nel merito del ricorso occorre esaminare le censure formali che solleva la ricorrente in relazione, da un lato, al preteso carattere arbitrario della decisione impugnata, e, dall'altro, alla pretesa violazione del suo diritto di essere sentita da parte dell'ASA e della SEM (cfr. artt. 9 e 29 della Costituzione federale [Cost., RS 101]). 5.1 Per quanto concerne la censura relativa all'arbitrio va rilevato che, secondo la giurisprudenza, la questione se i motivi di una decisione siano giustificati e se scaturiscano da un accertamento sufficiente dei fatti, non pertiene né all'obbligo di motivazione né al diritto di essere sentiti, ma è una questione che si rapporta all'analisi fattuale e giuridica del caso. In questo senso, dato il libero potere d'apprezzamento dei fatti da parte di questo Tribunale, la censura dell'arbitrio non ha un contenuto autonomo (cfr. sentenza del TF 2C_270/2015 del 6 agosto 2015 consid. 3.2; cfr. anche, tra le altre, la sentenza del TAF F-6530/2016 del 7 settembre 2017 consid. 4.8). Pertanto, sotto questo profilo, si rimanda ai considerandi successivi. 5.2 Il diritto di essere sentiti comprende, per la persona interessata, il diritto di prendere conoscenza dell'incarto, di esprimersi in merito agli elementi pertinenti prima che una decisione sia emanata nei suoi confronti, di produrre delle prove pertinenti, di ottenere che sia dato seguito alle sue offerte di prove pertinenti, di partecipare all'amministrazione delle prove essenziali o almeno di poter esprimersi sul suo risultato, se ciò può influenzare la decisione da emanare. Nel quadro della procedura amministrativa, il diritto di essere sentito è previsto agli artt. 26 a 28 (diritto di esaminare gli atti), 29 a 33 (diritto di essere sentito in senso stretto) e 35 PA (diritto di ottenere una decisione motivata). In particolare, la giurisprudenza ha dedotto dal diritto di essere sentiti l'obbligo per l'autorità di motivare la sua decisione, così da permettere ai destinatari, e a tutte le persone interessate, di comprenderla, eventualmente di impugnarla, in modo da rendere possibile all'autorità di ricorso, se adita, di esercitare

F-109/2024 Pagina 11 convenientemente il suo controllo. Si è in presenza di una violazione del diritto di essere sentiti se l'autorità non soddisfa al suo obbligo di esaminare e di trattare i problemi pertinenti. Per adempiere a queste esigenze è sufficiente che l'autorità menzioni, almeno brevemente, i motivi sui quali ha fondato la sua decisione, in modo da permettere all'interessato di apprezzare la portata di quest'ultima e di impugnarla in piena conoscenza di causa. Se si può porre rimedio, a titolo eccezionale, ad una violazione del diritto di essere sentiti, una violazione grave, anche tenendo conto delle esigenze di economia di procedura, non può essere sanata (cfr., tra le tante, le DTF 141 II 28 consid. 3.2.4, 139 V 496 consid. 5.1, 139 IV 179 consid. 2.2, 138 I 232 consid. 5.1, 138 III 225 consid. 3.3 nonché 137 I 195 consid. 2.2 e 2.3.2 con i rinvii; cfr. anche le DTAF 2013/46 consid. 6.3.7 e 2012/24 consid. 3.4 con i riferimenti). In concreto, la ricorrente rimprovera innanzitutto all'ASA di averle rifiutato il visto C il giorno stesso del deposito della richiesta o il giorno successivo (cfr. consid. D), senza averla sentita oralmente ("audition") e senza aver svolto un'inchiesta (cfr. ricorso, § 38). In seguito la ricorrente si lamenta che né lei stessa, né il CISA, né l'EFA-AKS sono stati interpellati nel quadro della procedura amministrativa, e che la SEM non ha esaminato in modo serio le loro dichiarazioni (cfr. ricorso, § 39). Ora, riguardo alle critiche sullo svolgimento della procedura amministrativa nel suo insieme (ASA e SEM), si deve rilevare che, in definitiva, la SEM ha tratteggiato con sufficiente chiarezza il ragionamento che l'ha condotta a respingere l'opposizione, ad ogni modo per quanto concerne la questione dell'attività lucrativa (cfr. decisione impugnata, pag. 4; per quanto riguarda la questione del rischio migratorio, cfr. consid. 6.5 e 7 qui sotto). Prova ne sia che

la ricorrente ha potuto contestare, con dovizia di argomenti, la decisione su opposizione davanti a questo Tribunale, esponendo le sue ragioni e formulando le sue conclusioni in maniera intelligibile (cfr. ricorso, pagg. 4 a 9). Ne deriva che la SEM non ha disatteso il diritto di essere sentita dalla ricorrente durante la procedura d'opposizione, per cui la relativa censura è infondata. 6. È pacifico che la ricorrente, come cittadina della RDAP, ha l'obbligo di ottenere un visto per poter entrare in Svizzera, a prescindere dalla durata del soggiorno che intende intraprendere, e quindi nello spazio Schengen

F-109/2024 Pagina 12 (cfr. artt. 3 cpv. 1, 8 cpv. 1 e 11 a 19 OEV, nonché l'allegato I del regolamento UE 2018/1806). Ciò premesso, è a questo punto necessario chiarire la questione sollevata dalla ricorrente con la sua "replica spontanea" e che concerne, in definitiva, la finalità del suo viaggio in Svizzera, più precisamente il genere di attività culturali alle quali dovrebbe partecipare (cfr. consid. K). In effetti, leggendo l'incarto, si può constatare che la SEM ha confuso, almeno parzialmente, la finalità che ha spinto il CISA a richiedere, in un primo tempo, un visto D (finalità 1), e la finalità che ha condotto susseguentemente il CISA a sollecitare un visto C (finalità 2; cfr. consid. B, C e E). Inoltre, la SEM ha anche ritenuto motu proprio, e non si sa bene per quale motivo, la finalità "visita" (cfr. consid. E). 6.1 Come risulta da un documento interno del 15 giugno 2023, intitolato "Cronistoria – informazioni utili" (incarto SEM, pag. 344 [cfr. consid. B]), le "mansioni" indicate dal CISA per ottenere il visto D "per studio" erano le seguenti: a) "collaborare al montaggio del film documentario"; b) "traduzione sottotitoli"; c) "arricchimento loro [della ricorrente e di un altro invitato] competenze in quest'ambito partecipando a corsi specifici"; d) "vedere dall'interno i festival in Ticino (Locarno Film Festival e Film festival diritti umani)"; e) ecc.

È a queste mansioni che la SEM si è principalmente riferita per respingere l'opposizione (cfr. decisione impugnata, pag. 4 [cfr. consid. E]). 6.2 Invece, rispetto alla richiesta di un visto C (finalità 2), le mansioni previste dal CISA per la ricorrente consistono nella partecipazione ai cinque eventi cinematografici seguenti (cfr. consid. C): f) "Première du film Jaima"; g) "Couverture vidéo de tout le Film Festival de Locarno"; h) "Masterclass de trois jours"; i) "Projection du film Cemetery"; l) "Projection du film Jaima au film Festival Diritti Umani di Lugano".

La sola mansione tra queste cinque, alla quale la SEM sembra essersi rapportata, per quanto è dato di capire, è la "couverture vidéo de tout le

F-109/2024 Pagina 13 Film Festival de Locarno" che ha riassunto con l'espressione "regia live" (cfr. decisione impugnata, pag. 4).

6.3 Raffrontando le mansioni che rientrano nella finalità 1 e quelle nella finalità 2, si può constatare quanto segue: le prime mansioni erano sì di natura lavorativa (lett. a-b), però erano controbilanciate dal medesimo numero di attività di studio (lett. c-d); le seconde mansioni sono invece tutte rapportabili ad attività di studio (lett. f-h-i-l), salvo la "couverture vidéo" (lett. g), dove il contributo della ricorrente non è peraltro del tutto chiaro, anche se si può immaginare, alla luce delle altre attività di studio, che sia un intervento come stagista della EFA-AKS. Ora, questo raffronto mostra limpidamente che le finalità 1 e 2 non sono le medesime, per cui non sono intercambiabili. Questo implica che, se la SEM si fosse attenuta all'esame della finalità 2, come espressa dal CISA, per motivare la decisione su opposizione qui impugnata, l'esito della procedura amministrativa avrebbe potuto, a prescindere dalla questione del rischio migratorio (cfr. consid. 6.5 e 7), essere

diverso. 6.4 Si deve ancora puntualizzare, rispetto alla motivazione addotta dalla SEM, che il visto C non esclude a priori la possibilità di svolgere un'attività lucrativa. Se l'esercizio di un lavoro è per definizione escluso nell'ambito delle finalità "turismo" o "visita a familiari o amici", esso è invece dato se il visto viene richiesto per la finalità "affari" ed è anche concepibile, a dipendenza dei casi, per le finalità "cultura" e "sport" (cfr. allegato I del Codice dei visti), le quali possono in effetti comportare lo svolgimento di attività remunerate. In proposito va ricordato che il Codice dei visti consiste in un regolamento comunitario, per sua natura esaustivo e direttamente applicabile, dimodoché le autorità di uno Stato membro dello spazio Schengen non hanno la possibilità di esigere per il rilascio del visto C, se compatibile con la finalità indicata, che la persona interessata ottenga contestualmente un permesso di lavoro (cfr. artt. 3 cpv. 1 e 12 cpv.1 OEV [cfr. consid. 4.4.]; N.B.: in Svizzera il permesso di dimora più corto, al di là della durata massima del visto C di 90 giorni, è quello temporaneo L relativo ai soggiorni "per un periodo superiore a tre mesi e inferiore a un anno, con attività lavorativa dipendente o senza attività" [cfr. www4.ti.ch]; cfr. anche: <https://france-visas.gouv.fr/visa-de-court-sejour>: il visto C "est également délivré afin de permettre à son titulaire de venir suivre en France des formations courtes, participer à des stages ou à des conférences, des réunions d'entreprises, ou encore exercer une activité rémunérée (quelle qu'en soit la forme) dont la durée n'excède pas 90 jours"). Le medesime autorità possono invece invitare la persona interessata a richiedere un visto

F-109/2024 Pagina 14 D e, in funzione dello scopo dichiarato del suo soggiorno, un permesso di lavoro (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. b OEV; N.B.: è quello che è successo con la prima domanda di visto D della ricorrente, poi ritirata [cfr. consid. B]). Si osservi in aggiunta che, sebbene la SEM si sia richiamata alla nozione di lavoratore/lavoratrice (attività lucrativa) definita dal diritto degli stranieri e dalla giurisprudenza svizzeri, si tratta in realtà di una nozione del diritto comunitario che ha una portata autonoma rispetto al diritto degli Stati membri e, pertanto, la sua caratterizzazione non può dipendere da considerazioni nazionali (cfr., tra le tante, la sentenza del TAF F-4630/2019 del 26 gennaio 2022 consid. 7 con i numerosi riferimenti giurisprudenziali e dottrinali). 6.5 Posto che ha respinto l'opposizione principalmente perché ha reputato, confondendo in parte le finalità delle richieste relative ai visti D e C, che la ricorrente avrebbe esercitato, in un modo o nell'altro, un'attività lucrativa necessitante di un permesso di lavoro (cfr. consid. 6.1 a 6.4), la SEM ha trattato la questione del rischio migratorio, per sua stessa ammissione, soltanto di sfuggita ("Di transenna" [sic]: decisione impugnata, pag. 4 in fine). Ora, il "rischio di immigrazione illegale" è una condizione d'ingresso alla cui valutazione "è accordata particolare attenzione" (cfr. 21 par. 1 Codice dei visti). Questo significa che essa non può essere tematizzata soltanto di sfuggita, senza l'approfondimento dovuto. In proposito bisogna ancora osservare che, come risulta da un documento interno che può senz'altro essere qui richiamato, la SEM ha comunque valutato, in base a quattro criteri (nazionalità algerina della ricorrente, probabili legami con una famiglia influente, collaborazione con il CISA, sostegno dell'Ambasciata della ...), che, "per quanto un rischio d'immigrazione illegale non possa essere totalmente escluso, lo stesso è fortemente ridimensionato" (incarto SEM, pagg. 353 e 354). 7. Di conseguenza, il ricorso deve essere accolto, la decisione su opposizione impugnata, che viola il diritto federale (art. 49 lett. a PA), annullata, e la causa rinviata alla SEM per l'emanazione di una nuova decisione impugnabile (art. 61 cpv. 1 PA). Alla SEM incomberà determinare se tutte le condizioni per il rilascio di un visto C, in particolare quella relativa al rischio migratorio (cfr. consid. 6.5), siano attualmente soddisfatte o meno. In special modo,

la SEM dovrà chiarire precisamente quali mansioni la ricorrente eseguirà e, soprattutto, se esse sono compatibili con la finalità “cultura” o la finalità “studio” (o

F-109/2024 Pagina 15 “altro”) del viaggio che intende intraprendere in Svizzera con il visto C (cfr. allegato I del Codice dei visti). Inoltre, alla luce della particolarità del caso, la SEM verificherà se è opportuno esigere, per la copertura di eventuali spese di soggiorno, assistenza o connesse al viaggio di ritorno, una dichiarazione di garanzia temporanea, una cauzione o altre garanzie (cfr. art. 6 cpv. 3 LStrI; cfr. anche gli artt. 14, 15, 16 e 18 OEV; cfr. DTAF 2019 VII/1 consid. 9 e 11; cfr. anche la sentenza del TAF F-2086/2020 del 17 maggio 2021 consid. 7.1). 8. Dato l’esito del litigio, non si prelevano spese processuali (art. 63 cpv. 1 e 2 PA [cfr. consid. G]). Rappresentata da un legale, la ricorrente ha diritto a un’indennità per le spese necessarie derivanti dalla causa (spese ripetibili: art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili dinanzi al TAF [TS-TAF, RS 173.320.2]). In mancanza di una nota d’onorario, l’indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF). Alla luce dell’ampiezza e del contenuto del ricorso e dei successivi scritti, è appropriato attribuire alla ricorrente un’indennità per spese ripetibili di fr. 1'000.–.

(dispositivo alla pagina seguente)

F-109/2024 Pagina 16

E. 5

Prima di entrare nel merito del ricorso occorre esaminare le censure formali che solleva la ricorrente in relazione, da un lato, al preteso carattere arbitrario della decisione impugnata, e, dall'altro, alla pretesa violazione del suo diritto di essere sentita da parte dell'ASA e della SEM (cfr. artt. 9 e 29 della Costituzione federale [Cost., RS 101]).

E. 5.1

Per quanto concerne la censura relativa all'arbitrio va rilevato che, secondo la giurisprudenza, la questione se i motivi di una decisione siano giustificati e se scaturiscano da un accertamento sufficiente dei fatti, non pertiene né all'obbligo di motivazione né al diritto di essere sentiti, ma è una questione che si rapporta all'analisi fattuale e giuridica del caso. In questo senso, dato il libero potere d'apprezzamento dei fatti da parte di questo Tribunale, la censura dell'arbitrio non ha un contenuto autonomo (cfr. sentenza del TF 2C_270/2015 del 6 agosto 2015 consid. 3.2; cfr. anche, tra le altre, la sentenza del TAF F-6530/2016 del 7 settembre 2017 consid. 4.8). Pertanto, sotto questo profilo, si rimanda ai considerandi successivi.

E. 5.2

Il diritto di essere sentiti comprende, per la persona interessata, il diritto di prendere conoscenza dell'incarto, di esprimersi in merito agli elementi pertinenti prima che una decisione sia emanata nei suoi confronti, di produrre delle prove pertinenti, di ottenere che sia dato seguito alle sue offerte di prove pertinenti, di partecipare all'amministrazione delle prove essenziali o almeno di poter esprimersi sul suo risultato, se ciò può influenzare la decisione da emanare. Nel quadro della procedura amministrativa, il diritto di essere sentito è previsto agli artt. 26 a 28 (diritto di esaminare gli atti), 29 a 33 (diritto di essere sentito in senso stretto) e 35 PA (diritto di ottenere una decisione motivata). In particolare, la giurisprudenza ha dedotto dal diritto di essere sentiti l'obbligo per l'autorità di motivare la sua decisione, così da permettere ai destinatari, e a tutte le persone interessate, di

comprenderla, eventualmente di impugnarla, in modo da rendere possibile all'autorità di ricorso, se adita, di esercitare convenientemente il suo controllo. Si è in presenza di una violazione del diritto di essere sentiti se l'autorità non soddisfa al suo obbligo di esaminare e di trattare i problemi pertinenti. Per adempiere a queste esigenze è sufficiente che l'autorità menzioni, almeno brevemente, i motivi sui quali ha fondato la sua decisione, in modo da permettere all'interessato di apprezzare la portata di quest'ultima e di impugnarla in piena conoscenza di causa. Se si può porre rimedio, a titolo eccezionale, ad una violazione del diritto di essere sentiti, una violazione grave, anche tenendo conto delle esigenze di economia di procedura, non può essere sanata (cfr., tra le tante, le DTF 141 II 28 consid. 3.2.4, 139 V 496 consid. 5.1, 139 IV 179 consid. 2.2, 138 I 232 consid. 5.1, 138 III 225 consid. 3.3 nonché 137 I 195 consid. 2.2 e 2.3.2 con i rinvii; cfr. anche le DTAF 2013/46 consid. 6.3.7 e 2012/24 consid. 3.4 con i riferimenti). In concreto, la ricorrente rimprovera innanzitutto all'ASA di averle rifiutato il visto C il giorno stesso del deposito della richiesta o il giorno successivo (cfr. consid. D), senza averla sentita oralmente ("audition") e senza aver svolto un'inchiesta (cfr. ricorso, § 38). In seguito la ricorrente si lamenta che né lei stessa, né il CISA, né l'EFA-AKS sono stati interpellati nel quadro della procedura amministrativa, e che la SEM non ha esaminato in modo serio le loro dichiarazioni (cfr. ricorso, § 39). Ora, riguardo alle critiche sullo svolgimento della procedura amministrativa nel suo insieme (ASA e SEM), si deve rilevare che, in definitiva, la SEM ha tratteggiato con sufficiente chiarezza il ragionamento che l'ha condotta a respingere l'opposizione, ad ogni modo per quanto concerne la questione dell'attività lucrativa (cfr. decisione impugnata, pag. 4; per quanto riguarda la questione del rischio migratorio, cfr. consid. 6.5 e 7 qui sotto). Prova ne sia che la ricorrente ha potuto contestare, con dovizia di argomenti, la decisione su opposizione davanti a questo Tribunale, esponendo le sue ragioni e formulando le sue conclusioni in maniera intelligibile (cfr. ricorso, pagg. 4 a 9). Ne deriva che la SEM non ha disatteso il diritto di essere sentita della ricorrente durante la procedura d'opposizione, per cui la relativa censura è infondata.

E. 6

È pacifico che la ricorrente, come cittadina della RDAP, ha l'obbligo di ottenere un visto per poter entrare in Svizzera, a prescindere dalla durata del soggiorno che intende intraprendere, e quindi nello spazio Schengen (cfr. artt. 3 cpv. 1, 8 cpv. 1 e 11 a 19 OEV, nonché l'allegato I del regolamento UE 2018/1806). Ciò premesso, è a questo punto necessario chiarire la questione sollevata dalla ricorrente con la sua "replica spontanea" e che concerne, in definitiva, la finalità del suo viaggio in Svizzera, più precisamente il genere di attività culturali alle quali dovrebbe partecipare (cfr. consid. K). In effetti, leggendo l'incarto, si può constatare che la SEM ha confuso, almeno parzialmente, la finalità che ha spinto il CISA a richiedere, in un primo tempo, un visto D (finalità 1), e la finalità che ha condotto susseguentemente il CISA a sollecitare un visto C (finalità 2; cfr. consid. B, C e E). Inoltre, la SEM ha anche ritenuto motu proprio, e non si sa bene per quale motivo, la finalità "visita" (cfr. consid. E).

E. 6.1

Come risulta da un documento interno del 15 giugno 2023, intitolato "Cronistoria - informazioni utili" (incarto SEM, pag. 344 [cfr. consid. B]), le "mansioni" indicate dal CISA per ottenere il visto D "per studio" erano le seguenti: a) "collaborare al montaggio del film documentario"; b) "traduzione sottotitoli"; c) "arricchimento loro [della ricorrente e di un altro invitato] competenze in quest'ambito partecipando a corsi specifici"; d) "vedere

dall'interno i festival in Ticino (Locarno Film Festival e Film festival diritti umani)"; e) ecc. È a queste mansioni che la SEM si è principalmente riferita per respingere l'opposizione (cfr. decisione impugnata, pag. 4 [cfr. consid. E]).

E. 6.2

Invece, rispetto alla richiesta di un visto C (finalità 2), le mansioni previste dal CISA per la ricorrente consistono nella partecipazione ai cinque eventi cinematografici seguenti (cfr. consid. C): f) "Première du film Jaima"; g) "Couverture vidéo de tout le Film Festival de Locarno"; h) "Masterclass de trois jours"; i) "Projection du film Cemetery"; l) "Projection du film Jaima au film Festival Diritti Umani di Lugano". La sola mansione tra queste cinque, alla quale la SEM sembra essersi rapportata, per quanto è dato di capire, è la "couverture vidéo de tout le Film Festival de Locarno" che ha riassunto con l'espressione "regia live" (cfr. decisione impugnata, pag. 4).

E. 6.3

Raffrontando le mansioni che rientrano nella finalità 1 e quelle nella finalità 2, si può constatare quanto segue: le prime mansioni erano sì di natura lavorativa (lett. a-b), però erano controbilanciate dal medesimo numero di attività di studio (lett. c-d); le seconde mansioni sono invece tutte rapportabili ad attività di studio (lett. f-h-i-l), salvo la "couverture vidéo" (lett. g), dove il contributo della ricorrente non è peraltro del tutto chiaro, anche se si può immaginare, alla luce delle altre attività di studio, che sia un intervento come stagista della EFA-AKS. Ora, questo raffronto mostra limpidamente che le finalità 1 e 2 non sono le medesime, per cui non sono intercambiabili. Questo implica che, se la SEM si fosse attenuta all'esame della finalità 2, come espressa dal CISA, per motivare la decisione su opposizione qui impugnata, l'esito della procedura amministrativa avrebbe potuto, a prescindere dalla questione del rischio migratorio (cfr. consid. 6.5 e 7), essere diverso.

E. 6.4

Si deve ancora puntualizzare, rispetto alla motivazione addotta dalla SEM, che il visto C non esclude a priori la possibilità di svolgere un'attività lucrativa. Se l'esercizio di un lavoro è per definizione escluso nell'ambito delle finalità "turismo" o "visita a familiari o amici", esso è invece dato se il visto viene richiesto per la finalità "affari" ed è anche concepibile, a dipendenza dei casi, per le finalità "cultura" e "sport" (cfr. allegato I del Codice dei visti), le quali possono in effetti comportare lo svolgimento di attività remunerate. In proposito va ricordato che il Codice dei visti consiste in un regolamento comunitario, per sua natura esaustivo e direttamente applicabile, dimodoché le autorità di uno Stato membro dello spazio Schengen non hanno la possibilità di esigere per il rilascio del visto C, se compatibile con la finalità indicata, che la persona interessata ottenga contestualmente un permesso di lavoro (cfr. artt. 3 cpv. 1 e 12 cpv.1 OEV [cfr. consid. 4.4.]; N.B.: in Svizzera il permesso di dimora più corto, al di là della durata massima del visto C di 90 giorni, è quello temporaneo L relativo ai soggiorni "per un periodo superiore a tre mesi e inferiore a un anno, con attività lavorativa dipendente o senza attività" [cfr. www4.ti.ch]; cfr. anche: <https://france-visas.gouv.fr/visa-de-court-sejour>: il visto C "est également délivré afin de permettre à son titulaire de venir suivre en France des formations courtes, participer à des stages ou à des conférences, des réunions d'entreprises, ou encore exercer une activité rémunérée (quelle qu'en soit la forme) dont la durée n'excède pas 90 jours"). Le medesime autorità possono invece invitare la persona interessata a richiedere un visto D e, in funzione

dello scopo dichiarato del suo soggiorno, un permesso di lavoro (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. b OEV; N.B.: è quello che è successo con la prima domanda di visto D della ricorrente, poi ritirata [cfr. consid. B]). Si osservi in aggiunta che, sebbene la SEM si sia richiamata alla nozione di lavoratore/lavoratrice (attività lucrativa) definita dal diritto degli stranieri e dalla giurisprudenza svizzeri, si tratta in realtà di una nozione del diritto comunitario che ha una portata autonoma rispetto al diritto degli Stati membri e, pertanto, la sua caratterizzazione non può dipendere da considerazioni nazionali (cfr., tra le tante, la sentenza del TAF F-4630/2019 del 26 gennaio 2022 consid. 7 con i numerosi riferimenti giurisprudenziali e dottrinali).

E. 6.5

Posto che ha respinto l'opposizione principalmente perché ha reputato, confondendo in parte le finalità delle richieste relative ai visti D e C, che la ricorrente avrebbe esercitato, in un modo o nell'altro, un'attività lucrativa necessitante di un permesso di lavoro (cfr. consid. 6.1 a 6.4), la SEM ha trattato la questione del rischio migratorio, per sua stessa ammissione, soltanto di sfuggita ("Di transenna" [sic]: decisione impugnata, pag. 4 in fine). Ora, il "rischio di immigrazione illegale" è una condizione d'ingresso alla cui valutazione "è accordata particolare attenzione" (cfr. 21 par. 1 Codice dei visti). Questo significa che essa non può essere tematizzata soltanto di sfuggita, senza l'approfondimento dovuto. In proposito bisogna ancora osservare che, come risulta da un documento interno che può senz'altro essere qui richiamato, la SEM ha comunque valutato, in base a quattro criteri (nazionalità algerina della ricorrente, probabili legami con una famiglia influente, collaborazione con il CISA, sostegno dell'Ambasciata della ...), che, "per quanto un rischio d'immigrazione illegale non possa essere totalmente escluso, lo stesso è fortemente ridimensionato" (incarto SEM, pagg. 353 e 354).

E. 7

Di conseguenza, il ricorso deve essere accolto, la decisione su opposizione impugnata, che viola il diritto federale (art. 49 lett. a PA), annullata, e la causa rinviata alla SEM per l'emanazione di una nuova decisione impugnabile (art. 61 cpv. 1 PA). Alla SEM incomberà determinare se tutte le condizioni per il rilascio di un visto C, in particolare quella relativa al rischio migratorio (cfr. consid. 6.5), siano attualmente soddisfatte o meno. In special modo, la SEM dovrà chiarire precisamente quali mansioni la ricorrente eseguirà e, soprattutto, se esse sono compatibili con la finalità "cultura" o la finalità "studio" (o "altro") del viaggio che intende intraprendere in Svizzera con il visto C (cfr. allegato I del Codice dei visti). Inoltre, alla luce della particolarità del caso, la SEM verificherà se è opportuno esigere, per la copertura di eventuali spese di soggiorno, assistenza o connesse al viaggio di ritorno, una dichiarazione di garanzia temporanea, una cauzione o altre garanzie (cfr. art. 6 cpv. 3 LStrI; cfr. anche gli artt. 14, 15, 16 e 18 OEV; cfr. DTAF 2019 VII/1 consid. 9 e 11; cfr. anche la sentenza del TAF F-2086/2020 del 17 maggio 2021 consid. 7.1).

E. 8

Dato l'esito del litigio, non si prelevano spese processuali (art. 63 cpv. 1 e 2 PA [cfr. consid. G]). Rappresentata da un legale, la ricorrente ha diritto a un'indennità per le spese necessarie derivanti dalla causa (spese ripetibili: art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili dinanzi al TAF [TS-TAF, RS 173.320.2]). In mancanza di una nota d'onorario, l'indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF). Alla luce dell'ampiezza e del

contenuto del ricorso e dei successivi scritti, è appropriato attribuire alla ricorrente un'indennità per spese ripetibili di fr. 1'000.-. (dispositivo alla pagina seguente)

E. 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).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.