

# **BVGer F-13/2019 vom 3. Dezember 2019**

Bundesverwaltungsgericht, 2019-12-03, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_F-13\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-13_2019)

FR: TAF F-13/2019 du 3 décembre 2019

IT: TAF F-13/2019 del 3 dicembre 2019

## **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 18 dicembre 2018 (conferma del rifiuto del visto), che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso. Dato che la procedura verte su una decisione in materia di diritto degli stranieri concernente l'entrata in Svizzera di una persona che non è una 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]).

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

### **E. 2**

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale dispone di un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (art. 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). Questo Tribunale è, in linea di massima, vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), a meno che, nell'ambito dell'oggetto del litigio, siano soddisfatte le condizioni per concedere di più ("reformatio in melius"), di meno ("reformatio in peius") o un'altra cosa ("aliud") rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità; cfr. Madeleine Camprubi, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren - Kommentar, 2a ed., 2019, n. 8 ad art. 62 PA). Questo Tribunale non è invece vincolato, in nessun caso, dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA: principio dell'applicazione d'ufficio del diritto).

### **E. 3**

La presente causa verte sul rifiuto della SEM di rilasciare alla richiedente un visto Schengen di breve durata (90 giorni) allo scopo di rendere visita alla famiglia di sua figlia in Svizzera. Si tratta dunque di verificare, nel prosieguo, se le condizioni per il rilascio di un 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 non 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).

#### **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 del 16 dicembre 2005 (LStr; dal 1° gennaio 2019, in seguito a modifiche materiali che non influiscono tuttavia sulla trattazione del presente ricorso, la LStr [RU 2018 3171] è denominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione [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'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, 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).

#### **E. 4.4**

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

#### **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 LStrl.

#### **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 (art. 12, 13, 14, 15 e 21 del codice dei visti). Nell'esaminare una domanda di visto uniforme è accordata particolare attenzione alla valutazione se il richiedente presenti un rischio di immigrazione illegale o un rischio per la sicurezza degli Stati membri e se il richiedente intenda lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto (art. 21 cpv. 1 del codice dei visti). Si noti che queste condizioni coincidono, fondamentalmente, con quelle previste

all'art. 5 cpv. 1 e 2 LStrI.

#### **E. 4.7**

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 cpv. 5 lett. c del codice frontiere Schengen e art. 25 cpv. 1 lett. a del codice dei visti).

#### **E. 5**

In concreto, essendo di nazionalità dominicana, la richiedente ha l'obbligo di ottenere un visto per poter entrare in Svizzera, indipendentemente dalla durata (breve o lunga) del soggiorno che intende intraprendere (cfr. art. 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). Ciò posto, nella sua decisione di rigetto dell'opposizione e di contestuale diniego dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen, la SEM ricorda, da un lato, la "situazione personale" della richiedente, riferendone, senza propriamente analizzarle, diverse caratteristiche: "nubile, di una certa età, reddito modesto, non ha mai viaggiato nello spazio Schengen"; dall'altro lato, la SEM menziona, senza ulteriori precisazioni, la "situazione socioeconomica" della RD. In base a questi elementi, la SEM conclude di non poter "escludere che, una volta giunta nello spazio Schengen, la richiedente desideri protrarvi il proprio soggiorno nella speranza di trovarvi condizioni di vita migliori di quelle che conosce in patria", ossia che non intenda lasciare il territorio degli Stati Schengen prima della scadenza del visto richiesto.

#### **E. 6**

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

#### **E. 7.1**

Rispetto alla situazione socioeconomica della RD, menzionata dalla SEM nella decisione impugnata, importa rilevare che il paese, secondo i dati della Banca mondiale per il 2017, ha registrato un prodotto interno lordo (PIL) di 75.93 miliardi di USD ed un PIL per abitante pari a USD 7'052.-, una crescita economica del 4.55%, una disoccupazione del 5.83% ed un'inflazione del 3.28%. I settori principali che contribuiscono al volume del PIL sono, in ordine crescente, l'agricoltura (5.67%), l'industria (24.86%) e i servizi (69.5%), in

particolare il turismo. Giocano un ruolo importante nell'economia i trasferimenti di fondi della diaspora, principalmente dagli Stati-Uniti, che rappresentano circa il 7% del PIL. In proposito, su una popolazione di quasi 11 milioni di abitanti, 2 milioni vivono all'estero, di cui 1.3 milioni negli Stati-Uniti (cfr. <https://www.diplomatie.gouv.fr>, alla rubrica "dossiers-pays", da ultimo consultato il 20.11.2019). È ancora utile rilevare che, nella classifica di 189 paesi, stilata in funzione dell'indice di sviluppo umano ("Human Development Index - HDI") nel 2018, e pubblicata dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, la RD occupa il 94esimo rango (cfr. <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/DOM>, da ultimo consultato il 20.11.2019).

## **E. 7.2**

Alla luce di questo quadro socioeconomico generale, da rapportare alla situazione vigente negli Stati della zona Schengen, e segnatamente in Svizzera (PIL per abitante nel 2017: USD 80'590.-; classifica HDI: 2° rango [fonti: come al consid. 7.1]), va da sé che il rischio che la richiedente possa essere tentata di non lasciare la zona in questione entro il termine di scadenza del visto richiesto, non può essere minimizzato. In questo senso, la valutazione della SEM, secondo cui, date le condizioni socioeconomiche della RD, "la partenza [della richiedente] dallo spazio Schengen alla fine del soggiorno previsto non può essere considerata sufficientemente garantita", è condivisibile. Tuttavia, bisogna sottolineare che, se si traessero delle conclusioni soltanto in base alla situazione socioeconomica generale del paese d'origine, la valutazione della fattispecie risulterebbe oltremodo astratta. Per questa ragione è necessario esaminare l'insieme delle circostanze del caso concreto: in particolare, la situazione familiare, sociale e professionale della richiedente può fornire elementi o indizi utili a formulare una previsione favorevole riguardo alla partenza regolare dallo spazio Schengen; in assenza di tali elementi o indizi, il rischio che la richiedente non intenda lasciare lo spazio Schengen, secondo i termini del visto, può essere considerato elevato (cfr. sentenza TAF F-557/2018 del 20 agosto 2018 consid. 8.3).

## **E. 8**

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

### **E. 8.1**

Innanzitutto, la ricorrente è nubile e, benché abbia ... figli che vivono nella RD, con ogni probabilità maggiorenni, non può far valere un nucleo familiare che la integri, solidamente, nel suo paese d'origine, come possono essere un marito e dei bambini in tenera età, da cui un rischio non sottovalutabile di non ritorno nella RD prima della scadenza del visto richiesto (cfr. art. 21 cpv. 1 del codice dei visti [consid. 4.6]). Lo stesso deve dirsi per il fatto che la richiedente non ha un'attività professionale redditizia che, dal punto di vista finanziario, l'ancori fortemente al suo luogo di residenza abituale (cfr. consid. 8.2). Peraltro, si noti che le indicazioni fornite dalla richiedente nel formulario "Entrevista" dell'Ambasciata e le indicazioni formulate dai ricorrenti nell'impugnativa, non sono completamente sovrapponibili. Infatti, diversamente da quanto risulta dal formulario "Entrevista", i ricorrenti riferiscono che la richiedente accudisce la sua anziana madre a Santo Domingo ("durante la sua assenza verrà assistita da una persona di nostra fiducia"), e che ha una figlia risiedente negli Stati-Uniti. Sia come sia, queste due (nuove) circostanze

non permettono di minimizzare, semmai il contrario, il rischio di non ritorno nella RD prima della scadenza del visto richiesto.

### **E. 8.2**

In secondo luogo, dal formulario "Entrevista" risulta che la ricorrente non ha un lavoro fisso ("reposteria por encargo"), come confermano del resto i ricorrenti ("saltuariamente ha un'occupazione quale pasticciera"), e non beneficia pertanto di un reddito regolare. Inoltre, dai giustificativi prodotti per l'Ambasciata, si può evincere che, a fine novembre 2018, la ricorrente aveva dei risparmi pari a RD\$ 72'900.- circa (peso dominicano), che corrispondono approssimativamente a fr. 1'350.- (cambio al 20.11.2019: cfr. <https://www1.oanda.com/lang/de/currency/converter/>). In questo senso, si deve convenire con la SEM che la ricorrente può far valere, tutt'al più, un "reddito modesto", e che i suoi averi non costituiscono dei mezzi di sussistenza sufficienti per un soggiorno di tre mesi in Svizzera, o altrove nello spazio Schengen, e per il ritorno nella RD; la richiedente non riesce nemmeno a provare di essere in grado di ottenerli, se si considerano gli importi riportati negli estratti salariali esibiti dai ricorrenti, a titolo di garanzia, con l'impugnativa (cfr. consid. E), e anche il fatto che sia proprietaria di due case, date in affitto a terzi (affitti non quantificati), non permette di presumere, vista la situazione socioeconomica della RD (cfr. consid. 7.1), che disponga dei mezzi di sussistenza sufficienti secondo la normativa Schengen e il diritto svizzero (cfr. art. 14 cpv. 1 lett. c del codice dei visti [consid. 4.6]). Pertanto, anche sotto questo profilo, il rischio di non ritorno nella RD prima della scadenza del visto richiesto non può essere sottovalutato. Su questa scia, si noti ancora che, conformemente alla giurisprudenza di questo Tribunale, per garantire i costi di un eventuale ritorno coatto, il garante può essere chiamato a fornire una cauzione di fr. 30'000.- (cfr., per più dettagli, la DTAF 2019 VII/1 consid. 9.2).

### **E. 8.3**

In terzo luogo, nella valutazione del rischio di non ritorno nella RD prima della scadenza del visto richiesto, non si può sottacere, benché la SEM non abbia rilevato questo punto, che la ricorrente ha una sorella in Spagna, per cui potrebbe essere indotta, indipendentemente dalla buona volontà e dalla buona fede dei ricorrenti, a trasferirsi nel detto paese, di cui padroneggia la lingua ufficiale, per tentare di trovare un'occasione di lavoro allo scopo di migliorare la sua situazione economica o per un altro motivo. Ora, questa circostanza contribuisce senz'altro ad aggravare il rischio di non ritorno nella RD prima della scadenza del visto richiesto.

### **E. 8.4**

Alla luce delle considerazioni sopraesposte, che tematizzano l'insieme degli elementi risultanti dall'incarto, si deve riconoscere che non è possibile stabilire con sufficiente certezza l'intenzione della ricorrente di lasciare la Svizzera, e lo spazio Schengen, prima della scadenza del visto richiesto (cfr. art. 21 cpv. 1 del codice dei visti [consid. 4.6]).

### **E. 9**

In conclusione, respingendo l'opposizione dei ricorrenti contro la decisione di rifiuto dell'Ambasciata di rilasciare un visto Schengen di breve durata (90 giorni) alla richiedente, 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.

### **E. 10**

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. 4bis 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 dei ricorrenti e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da loro già versato. Ai ricorrenti 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). (dispositivo alla pagina seguente)

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