



## Sentenza dell'8 aprile 2011

---

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),  
Bernard Vaudan, Marianne Teuscher,  
cancelliera Mara Vassella.

---

Parti

A. \_\_\_\_\_,  
patrocinata dall'Avv. Stefano Zanetti,  
ricorrente,

contro

**Ufficio federale della migrazione (UFM),**  
Quellenweg 6, 3003 Berna,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen.

**Fatti:****A.**

A.\_\_\_\_\_, cittadina dominicana nata il ..., ha formulato il 12 dicembre 2006 una domanda di visto per la Svizzera al fine di rendere visita ad un amico, residente in Ticino. Con decisione del 27 marzo 2007 l'UFM aveva rifiutato di concedere l'autorizzazione d'entrata alla richiedente siccome non poteva essere ritenuta sufficientemente assicurata l'uscita dalla Svizzera allo scadere del soggiorno previsto. Un ricorso interposto contro questa decisione è stato dichiarato inammissibile dal Tribunale amministrativo federale con sentenza del 19 giugno 2007.

**B.**

Il 15 aprile 2010 l'interessata ha presentato una seconda domanda di visto presso l'Ambasciata di Svizzera a Santo Domingo al fine di entrare nello spazio Schengen per un periodo di tre mesi e rendere visita alla sorella, coniugata e residente in Ticino. Quest'ultima aveva dichiarato mediante scritto del 29 marzo 2010 di prendersi carico di ogni necessità finanziaria relativa alla presenza in Svizzera della richiedente. All'istanza erano inoltre allegati un certificato del 6 aprile 2010 mediante il quale B.\_\_\_\_\_ - datrice di lavoro dell'interessata – dichiarava che la richiedente era impiegata presso tale istituzione quale segretaria e un documento del 14 aprile 2010 attestante un conto bancario della richiedente.

Il 7 maggio 2010 la suddetta Ambasciata ha formulato le proprie considerazioni in merito alla richiesta: essa ha in particolare constatato che l'uscita dallo spazio Schengen da parte dell'interessata non era sufficientemente assicurata tenuto conto del fatto che nella dichiarazione attestante il suo impiego vi era indicato il diritto di prendere un mese di vacanze ("*20 días laborales*") e non tre, che la richiedente non aveva mai viaggiato e percepiva uno stipendio convertito in valuta svizzera di circa fr. 500.- mensili.

**C.**

Con scritto del 28 maggio 2010 la Sezione della popolazione ha invitato l'UFM a pronunciare una decisione formale inerente all'istanza facendo riferimento a quanto indicato dalla Rappresentanza elvetica.

**D.**

Con decisione del 3 agosto 2010 l'UFM ha respinto la suddetta domanda di autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen. L'autorità inferiore ha osservato che considerate le differenze tra la situazione socioeconomica prevalente nella Repubblica Dominicana e quella prevalente in Svizzera nonché la situazione personale della richiedente, l'uscita non poteva essere ritenuta come sufficientemente garantita. L'autorità inferiore non ha potuto escludere che la richiedente non avesse la volontà di protrarre il proprio soggiorno nella speranza di trovarvi, per lei dapprima e, successivamente per i figli, condizioni di vita migliori di quelle che conosce in Patria. Infine ha osservato che in considerazione della precedente domanda di visto presentata dall'interessata per rendere visita ad un amico residente in Ticino e rifiutata nel marzo 2007 e delle dichiarazioni contrastanti in merito alla durata del soggiorno – un mese autorizzato dal datore di lavoro ma tre mesi richiesti dall'interessata – vi era ragione di dubitare circa le reali intenzioni della richiedente.

**E.**

Il 2 settembre 2010 la richiedente è insorta contro la suddetta decisione, chiedendone l'annullamento e la concessione dell'autorizzazione d'entrata nello spazio Schengen ritenendo arbitraria e non sostenuta da alcuna prova l'affermazione secondo cui la partenza dallo spazio Schengen non poteva essere considerata sufficientemente garantita e ha affermato, sulla base di una dichiarazione del 21 luglio 2010, che tutte le necessità economiche ed eventuali danni causati dalla persona invitata sarebbero stati garantiti e coperti dalla sorella e dal cognato. Oltre a questi ultimi, pure una terza persona, residente in Ticino, ha dichiarato di portarsi garante per le eventuali spese di soggiorno causate dalla richiedente. Riferendosi alla dichiarazione della datrice di lavoro B.\_\_\_\_\_ del 19 agosto 2010, allegata all'atto ricorsuale, essa ha poi affermato che il suo contratto di lavoro ha una durata di quattro anni e pertanto non corrisponde al vero che avrebbe dei problemi economici e vorrebbe lavorare in Svizzera e che la fattura/conferma del biglietto aereo era relativa sia all'andata che al ritorno previsto per il 19 gennaio 2011. La ricorrente ha pertanto dichiarato che vi erano sufficienti e validi documenti attestanti che l'unico scopo della domanda era di poter rendere visita alla sorella.

**F.**

Con osservazioni del 12 ottobre 2010 l'autorità inferiore ha riconfermato quanto asserito nella sua decisione ed ha postulato la reiezione del gravame.

**G.**

Con scritto del 21 ottobre 2010 la richiedente ha trasmesso in allegato la comunicazione relativa all'annullamento del biglietto per il viaggio aereo.

**H.**

Invitata ad esprimersi in merito al suddetto preavviso, con replica del 17 novembre 2010, la ricorrente ha asserito che quanto affermato dall'UFM non è sostenuto da nessuna prova né da circostanze che potrebbero giustificare il cosiddetto timore che quest'ultima non rispetti l'uscita al termine del soggiorno previsto. Pure la questione relativa alla difficile situazione economica sarebbe stata smentita siccome la ricorrente dispone di un'attività quale segretaria, ciò che è stato documentato. Infine essa ha osservato che formulare affermazioni generiche e risposte prestampate senza nessun elemento preciso per sostenerle è ingiusto e arbitrario.

**I.**

Con duplice del 13 dicembre 2010 l'UFM ha affermato che l'analisi del caso si basa sulla valutazione globale della situazione e sugli elementi scaturiti dall'esame degli atti dell'incarto. Nella specie il fatto di esercitare un'attività lavorativa come segretaria non costituisce un legame professionale con il proprio Paese vincolante al punto che si possa escludere la possibilità che questa persona preveda di stabilirsi in Svizzera. Infine le indicazioni contraddittorie in merito alla durata del soggiorno costituiscono un forte elemento di dubbio circa le reali intenzioni dell'interessata e depongono a favore di un rifiuto del visto.

**J.**

Invitata ad esprimersi in merito alla suddetta duplice con ordinanza del 17 dicembre 2010, la ricorrente ha rinunciato a prendere posizione.

**Diritto:****1.**

**1.1.** Riservate le eccezioni previste all'art. 32 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), in conformità dell'art. 31 LTAF, il Tribunale amministrativo federale (di seguito: il TAF o il Tribunale) giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 dalla legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

**1.2.** In particolare, le decisioni in materia di rifiuto dell'autorizzazione d'entrata in Svizzera rese dall'UFM - il quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 lett. d LTAF - possono essere impugnate dinanzi al TAF che statuisce in via definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 lett. c cifra 1 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

**1.3.** Salvo i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti la procedura dinanzi al Tribunale è retta dalla PA (art. 37 LTAF).

**1.4.** A. \_\_\_\_\_ ha il diritto di ricorrere (art. 48 cpv.1 PA) e il suo ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (art. 50 e 52 PA).

## **2.**

Ai sensi dell'art. 49 PA, i motivi di ricorso sono la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza, nella misura in cui un'autorità cantonale non abbia giudicato come autorità di ricorso. Il Tribunale applica d'ufficio il diritto federale nella procedura ricorsuale e non è vincolato in nessun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA). Rilevanti sono in primo luogo la situazione di fatto e di diritto al momento del giudizio (cfr. consid. 1.2 della sentenza 2A.451/2002 del 28 marzo 2003 pubblicata parzialmente in: DTF 129 II 215).

## **3.**

Come ritenuto a giusto titolo dall'autorità inferiore, la legislazione in materia di autorizzazioni d'entrata nello spazio Schengen non garantisce né un diritto d'entrata né un rilascio di un visto anche qualora il richiedente soddisfi tutte le condizioni previsto a tale scopo. In effetti, così come gli altri Stati, la Confederazione Svizzera non è tenuta a consentire l'entrata a stranieri nel suo territorio (cfr. Messaggio del Consiglio federale relativo alla legge sugli stranieri dell'8 marzo 2002 in FF 2002 3327, 3390 seg.). Riservati gli obblighi derivanti dal diritto internazionale pubblico le autorità amministrative decidono conformemente alle norme di legge e al potere discrezionale loro conferito. In linea di principio un diritto al rilascio di un permesso di soggiorno esiste unicamente qualora lo straniero o i suoi parenti residenti in Svizzera possano prevalersi di una norma speciale del diritto federale (cfr. DTF 135 II 1 consid. 1.1 e giurisprudenza ivi citata).

**4.**

Nella presente fattispecie si applicano le norme di diritto nazionale concernenti la procedura di visto, l'entrata e la partenza dalla Svizzera, per quanto gli Accordi di associazione alla normativa Schengen non contemplino disposizioni divergenti (cfr. art. 2 cpv. 4 e 5 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri [LStr, SR 142.20]).

**5.**

**5.1.** Per un soggiorno di una durata massima di tre mesi in Svizzera rispettivamente nello spazio Schengen, i cittadini di Paesi terzi necessitano, per varcare le frontiere, di documenti di viaggio valevoli e, se richiesto, di un visto (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. a LStr, art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008 concernente l'entrata e il rilascio del visto [OEV, 142.204] che rinvia all'art. 5 cpv. 1 lett. a e b del regolamento [CE] n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone [Codice frontiere Schengen, GU L 105 del 13 aprile 2006, pag. 1-32] e l'art. 2 del regolamento [UE] n. 265/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010 che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata [GU L 85 del 31 marzo 2010, pag. 1-4]).

**5.2.** Inoltre è necessario giustificare lo scopo e le condizioni di soggiorno nonché disporre di mezzi finanziari sufficienti (art. 5 cpv. 1 lett. b LStr, art. 5 cpv. 1 lett. c Codice frontiere Schengen e art. 14 cpv. 1 lett. a-c del 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 settembre 2009, pag. 1-58]). I cittadini di Paesi terzi che intendono entrare nello spazio Schengen, devono comprovare che, trascorso il periodo concesso dal visto, lasceranno la Svizzera entro il termine stabilito (art. 14 cpv. 1 lett. d, art. 21 cpv. 1 Codice dei visti e art. 5 cpv. 2 LStr). Infine non devono essere segnalati nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) ai fini della non ammissione e non essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri (art. 5 cpv. 1 lett. c LStr, art. 5 cpv. 1 lett. d ed e Codice frontiere Schengen).

**5.3.** Se le condizioni per rilasciare un visto al fine di entrare nello spazio Schengen non sono adempiute, in casi eccezionali è comunque possibile concedere un visto a validità territoriale limitata. Lo stato membro interessato può fare segnatamente uso di tale possibilità, se lo ritiene giustificato per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali (cfr. art. 25 cpv. 1 lett. a codice dei visti, anche art. 5 cpv. 4 lett. c Codice frontiere Schengen).

**6.**

L'Allegato I del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 elenca gli Stati, i cui cittadini all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati Schengen, devono essere in possesso di un visto (GU L 81 del 21 marzo 2001, pag. 1-7, per quanto riguarda la fonte integrale cfr. nota all'art. 4 cpv. 1 OEV). Considerato che la Repubblica Dominicana figura in questo allegato, A.\_\_\_\_\_ quale cittadina dominicana, soggiace all'obbligo del visto.

**7.**

Nella decisione impugnata, l'UFM ha rifiutato di autorizzare all'interessata l'entrata nello spazio Schengen siccome ha qualificato come non sufficientemente assicurata la sua partenza e non chiare le intenzioni del suo soggiorno. Occorre dunque esaminare dapprima se la stessa, considerati tutti gli elementi agli atti, appare disposta a lasciare lo spazio Schengen dopo il soggiorno auspicato conformemente all'art. 5 cpv. 2 LStr. Affinché possano essere determinate le garanzie necessarie per ritenere assicurata l'uscita dallo spazio Schengen, l'autorità competente si basa da una parte sulla situazione politica, sociale ed economica prevalente nel Paese di provenienza e dall'altra parte sulla situazione personale, familiare e professionale della richiedente.

**7.1.** La Repubblica Dominicana beneficia di trasferimenti monetari notevoli, provenienti dalla diaspora, costituita per l'essenziale da 1.3 milioni di cittadini dominicani stabilitisi prevalentemente negli Stati Uniti. Con un tasso del 7 % essi contribuiscono in modo considerevole alla crescita del Prodotto interno lordo (PIL) del Paese. Oltre a questi trasferimenti di fondi, anche negli altri settori l'economia dominicana è dipendente dagli Stati Uniti che assorbono di fatto i due terzi delle esportazioni e forniscono la metà degli introiti provenienti dal settore turistico. In un contesto di crisi internazionale, l'economia dominicana ha subito un drastico rallentamento nell'estate del 2008. Il calo dei trasferimenti di fondi dall'estero, delle esportazioni e del numero di turisti ha condotto ad un'importante diminuzione delle entrate dello Stato, così

da essere stato costretto nel novembre 2009 a concludere con il Fondo monetario internazionale (FMI) un accordo stipulante, fra l'altro, dei prestiti addizionali di 1,7 miliardi di dollari americani. Tuttavia nel 2009, con un'inflazione contenuta del 6 %, la crescita del PIL ha raggiunto il 3,5 % e nel primo semestre del 2010 raggiungeva il 7 % senza alcuno aumento inflazionario. Il PIL pro capite annuale, cui gli ultimi dati risalgono al 2008, si situava a 5200 USD mentre il tasso di disoccupazione nel 2010 raggiungeva il 14 % (cfr. sito del ministero degli affari esteri francese: [www.diplomatie.gouv.fr/fr](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr) > Pays – Zones géo > République Dominicaine > Présentation de la République Dominicaine, aggiornato il 14 dicembre 2010, visitato il 24 marzo 2011). Nonostante la ripresa economica negli ultimi due anni, vi è un divario notevole fra la situazione socioeconomica nel Paese d'origine della richiedente e quella in Svizzera, il cui PIL pro capite risulta essere ben 8 volte maggiore.

**7.2.** I dati sopra rilevati, in particolare la diaspora dominicana verso gli Stati Uniti, confermano le argomentazioni dell'UFM secondo cui le disparità socioeconomiche sono idonee ad incrementare la pressione migratoria. Un'eventuale emigrazione è inoltre favorita allorché parenti o conoscenti si trovano all'estero, come è il caso nella presente fattispecie. Pertanto è a giusta ragione che l'UFM ha considerato elevato il rischio del non rispetto dell'uscita dallo spazio Schengen entro i termini prestabiliti. La pressione migratoria risulta inoltre elevata soprattutto in presenza di persone che non hanno particolari legami familiari o professionali al loro Paese d'origine.

## **8.**

Tarre delle conclusioni basandosi unicamente sulla situazione generale del paese d'origine porterebbe tuttavia ad una valutazione dei fatti eccessivamente generalizzata. Occorre per tanto esaminare l'insieme delle circostanze del caso concreto. Gli obblighi familiari, sociali o professionali in particolare possono costituire una prognosi favorevole per una partenza regolare dalla Svizzera.

**8.1.** La richiedente ha poco più di 48 anni. Dagli atti allegati al ricorso risulta che è impiegata quale segretaria presso B.\_\_\_\_\_ dal 2004 con un contratto determinato rinnovabile ogni 4 anni (cfr. contratto di lavoro del 19 agosto 2010). Il suo stipendio è di 15'000.00 DOP equivalenti a circa fr. 366.- (corso del cambio al 29.03.2011). L'interessata è nubile e madre di due figli di circa 20 e 13 anni. Agli atti non risulta tuttavia alcuna indicazione in merito al legame che intrattiene con essi né la richiedente fa valere altri obblighi familiari che potrebbero giustificare la necessità

della sua presenza in Patria. Il quadro generale della situazione professionale e familiare della richiedente, fondato sui dati risultanti dall'incarto, non permette pertanto di affermare che abbia degli obblighi a tal punto vincolanti, che possano indurre a ritenere garantito il suo ritorno. Sebbene la ricorrente sia impiegata dal 2004 e questa circostanza può in una certa misura spingerla a rientrare in Patria, considerato il lungo periodo di congedo richiesto, non può essere ritenuta determinante al fine di assicurarne l'uscita tempestiva dallo spazio Schengen.

**8.2.** Inoltre, come già affermato dall'UFM, sussistono delle incongruenze circa i giorni di vacanza realmente concessi all'interessata che non corrispondono ai giorni del soggiorno auspicato. Invero, con certificato del 6 aprile 2010 si attestava un mese di vacanza di 20 giorni lavorativi e con un ulteriore certificato del 19 agosto 2010 si attestavano 3 mesi di vacanza che dovrebbero corrispondere a 40 giorni lavorativi. Anche in relazione a tali dati la ricorrente non si è espressa. Visto quanto precede e considerato il fatto che nel dicembre 2006 l'interessata ha richiesto un visto per entrare in Svizzera a rendere visita ad un amico e non alla sorella che già risiedeva in Svizzera dal 2001, occorre ritenere che lo scopo di soggiorno non può essere stabilito con chiarezza.

**8.3.** Visto quanto precede, il mero desiderio espresso dagli invitanti, perfettamente comprensibile, di invitare la sorella e cognata in Svizzera non può costituire di per sé un motivo giustificante la concessione del visto. Tenuto conto del numero importante di domande di autorizzazione d'entrata inoltrate, le autorità elvetiche devono prendere in considerazione il rischio risultante dal fatto che la persona a beneficio d'un visto d'entrata non lasci la Svizzera entro i termini del suo soggiorno ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 LStr. In tali circostanze le autorità competenti sono state portate ad adottare una politica d'ammissione restrittiva e a procedere ad una severa limitazione del numero delle autorizzazioni d'entrata nello spazio Schengen.

**8.4.** Visto quanto precede, il Tribunale ritiene nella specie che il rischio di migrazione sia alto e che la garanzia di ritorno di cui all'art. 5 cpv. 2 LStr non sia stata adempiuta.

## **9.**

Le dichiarazioni fornite dall'ospitante in relazione alla presa a carico delle spese del soggiorno auspicato e alle assicurazioni secondo le quali l'interessata lascerebbe lo spazio Schengen allo spirare del visto, non sono tali da impedirle, una volta entrata nel territorio elvetico, di

intraprendere i passi necessari per stabilirvisi durevolmente (cfr. sentenza del Tribunale federale S6.281/2005 del 30 settembre 2005). L'esperienza ha infatti più volte dimostrato che le dichiarazioni d'intenzione formulate in merito all'uscita puntuale dalla Svizzera, costituiscono delle semplici dichiarazioni d'intenzione prive di effetti giuridici. L'invitante è infatti in grado di garantire certi rischi finanziari relativi al soggiorno della richiedente, egli non può tuttavia portarsi garante per un determinato comportamento (cfr. DTAF 2009/27 consid. 9 con ulteriori riferimenti).

**10.**

Ne discende che l'UFM con decisione del 3 agosto 2010 non ha né violato il diritto federale né abusato del suo potere di apprezzamento; l'autorità di prime cure non ha accertato in modo inesatto o incompleto i fatti giuridicamente rilevanti ed inoltre la decisione non è inadeguata (art. 49 PA). Per questi motivi il ricorso va respinto.

**11.**

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico del ricorrente (art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 1 a 3 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]).

(Dispositivo alla pagina seguente)

**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 sono computate con l'anticipo spese dello stesso importo versato il 23 settembre 2010.

**3.**

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata)
- autorità inferiore (incarto n. di rif. ... di ritorno)
- Sezione della popolazione, Bellinzona, per informazione (incarto cantonale di ritorno)

La presidente del collegio:

La cancelliera:

Elena Avenati-Carpani

Mara Vassella

Data di spedizione: