

2022 VII/3

Estratto della decisione della Corte VI
nella causa X. contro Ufficio federale di polizia (fedpol)
F-3297/2019 del 13 giugno 2022

Divieto d'entrata fedpol. Cittadino di uno Stato vincolato dall'ALC. Sicurezza interna ed esterna. Organizzazione criminale. Assenza di condanne per reati associativi.

Art. 67 cpv. 4 LStrI. Art. 260^{ter} cpv. 1 CP. Art. 1 par. 1, art. 5 par. 1 all. I ALC.

1. **Presupposti per la pronuncia di un divieto d'entrata fondato sull'art. 67 cpv. 4 LStrI nei confronti di una persona che può prevalersi dei diritti consacrati nell'ALC. Precisazione della nozione di sicurezza interna ed esterna della Svizzera (consid. 7–8).**
2. **Compito e potere d'apprezzamento di fedpol. Atti che minacciano la sicurezza interna ed esterna svizzera ai sensi dell'art. 67 cpv. 4 LStrI (consid. 9–10).**
3. **Convincimento del giudice e grado della prova. Differenze tra il diritto penale e quello amministrativo. Presunzione di innocenza (consid. 13).**
4. **Per sostanziare una minaccia alla sicurezza interna ed esterna a livello amministrativo basta referenziare l'esistenza di elementi di rischio sufficientemente concreti. L'amministrazione non deve provare la commissione di reati (consid. 13.5).**
5. **Elementi di rischio nel caso concreto: condanne per reati ordinari; misure di prevenzione, più volte violate; generalità che figurano costantemente nei carteggi giudiziari italiani (consid. 14–16).**

Fedpol-Einreiseverbot. Staatsangehöriger eines Vertragsstaates des FZA. Innere und äussere Sicherheit. Kriminelle Organisation. Keine Verurteilung wegen organisierter Kriminalität.

Art. 67 Abs. 4 AIG. Art. 260^{ter} Abs. 1 StGB. Art. 1 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA.

1. **Voraussetzungen für den Erlass eines Einreiseverbots nach Art. 67 Abs. 4 AIG gegen eine Person, die sich auf die im FZA verankerten**

Rechte berufen kann. Präzisierung des Begriffs der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz (E. 7–8).

2. Aufgabe und Ermessensspielraum des fedpol. Handlungen, die die innere und äussere Sicherheit der Schweiz im Sinne von Art. 67 Abs. 4 AIG bedrohen (E. 9–10).
3. Überzeugung des Gerichts und Beweismass. Unterschiede zwischen Straf- und Verwaltungsrecht. Unschuldsvermutung (E. 13).
4. Zur Substanziierung einer Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit auf administrativer Ebene genügt die fundierte Darlegung hinreichend konkreter Risikofaktoren. Die Verwaltung ist nicht verpflichtet nachzuweisen, dass Straftaten begangen worden sind (E. 13.5).
5. Risikofaktoren im konkreten Fall: Verurteilungen wegen geringfügiger Straftaten; mehrfache Missachtung von Präventivmassnahmen; häufige Erwähnung in italienischen Gerichtsakten (E. 14–16).

Interdiction d'entrée fedpol. Ressortissant d'un Etat partie à l'ALCP. Sécurité intérieure et extérieure. Organisation criminelle. Absence de condamnation pour crime organisé.

Art. 67 al. 4 LEI. Art. 260^{ter} al. 1 CP. Art. 1 par. 1, art. 5 par. 1 annexe I ALCP.

1. Conditions requises pour prononcer une interdiction d'entrée fondée sur l'art. 67 al. 4 LEI à l'encontre d'une personne pouvant se prévaloir de droits consacrés par l'ALCP. Précision de la notion de sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (consid. 7 et 8).
2. Tâches et pouvoir d'appréciation de fedpol. Actes menaçant la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse au sens de l'art. 67 al. 4 LEI (consid. 9 et 10).
3. Intime conviction du tribunal et degré de la preuve. Différences entre droit pénal et droit administratif. Présomption d'innocence (consid. 13).
4. L'existence de facteurs de risque suffisamment concrets permet déjà de conclure au niveau administratif à une menace contre la sécurité intérieure et extérieure. L'administration n'est pas tenue de prouver la commission d'infractions (consid. 13.5).

5. Facteurs de risque dans le cas d'espèce: condamnations pour infractions ordinaires; violation répétée des mesures de prévention; mention régulière dans les actes de procédures judiciaires italiennes (consid. 14–16).

X., cittadino italiano, ha soggiornato per un breve periodo in Svizzera nel 1981, paese dove risiede la sorella. Anche il figlio risulta essersi insediato in Svizzera, ritornando poi in Italia nel 2012.

Nel 1996, le autorità federali hanno emesso nei riguardi di X. un primo divieto d'entrata valido sino al 1998 per contravvenzione in materia di diritto degli stranieri.

Nel corso degli anni X. (di seguito anche: il ricorrente) ha interessato a più riprese la giustizia italiana, direttamente e indirettamente. Egli è innanzitutto stato imputato in un procedimento per il reato di associazione mafiosa e concorso in omicidio aggravato, venendo poi assolto per non aver commesso il fatto. Un'altra indagine è stata effettuata sull'esistenza di un'associazione armata di tipo mafioso nonché sull'ipotesi che egli abbia diretto un'associazione finalizzata allo smercio di sostanze stupefacenti. Dopo una condanna in primo grado a 21 anni di reclusione, il ricorrente è stato assolto per insussistenza dei fatti. Il suo nominativo si ritrova peraltro anche in alcune procedure penali italiane relative ad altre persone. X. è stato inoltre oggetto di varie misure di privazione della libertà in Italia, l'ultima durata fino al 2020.

In Svizzera il ricorrente non risulta essere stato direttamente toccato da procedure penali. Negli atti relativi ad un'inchiesta coordinata dal Ministero pubblico della Confederazione, che non ha portato a condanne per titolo di organizzazione criminale, sono tuttavia molteplici i richiami ad X.

Nel 2018, il caso di X. è stato segnalato all'Ufficio federale di polizia (fedpol) con la richiesta di emanare un divieto d'entrata. Fedpol ha quindi consultato il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), il quale ha dichiarato di non disporre di elementi sul ricorrente e di non sollevare alcuna obiezione alla pronuncia di un divieto d'entrata nei suoi riguardi.

Nel 2019, fedpol ha emanato nei confronti di X. un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein, valido fino al 2039 (20 anni).

Fedpol ha considerato che il ricorrente costituisca una minaccia per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, da cui la necessità di emettere un

divieto d'entrata nei suoi confronti. Fedpol ha fondato le proprie valutazioni sulla base del fatto che la giustizia italiana avrebbe accertato l'esistenza di una cosca 'ndranghetista di cui egli sarebbe il vertice. Fedpol ha precisato che svariate inchieste esperite dalle autorità svizzere e italiane avrebbero evidenziato il ruolo dirigenziale di X. in seno all'omonima cosca. Tenuto conto dei suoi legami privati e commerciali, egli, se si stabilisse in Svizzera, sarebbe in grado di dirigere o realizzare attività di sostegno al proprio clan. Ciò assodato e vista la funzione di capo cosca nonché l'indissolubilità del vincolo mafioso, la restrizione ai diritti derivanti dall'ALC (RS 0.142.112.681) sarebbe giustificata. Dato il profilo di X., un divieto di 20 anni risulterebbe conforme al principio di proporzionalità.

Tempestivamente, il ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo l'annullamento del divieto d'entrata.

Ha fatto seguito lo scambio degli scritti.

Dai considerandi:

7.

7.1 I divieti d'entrata in Svizzera possono essere pronunciati dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) oppure da fedpol.

7.2 La SEM può vietare l'entrata in Svizzera allo straniero che ha violato o espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero (art. 67 cpv. 2 lett. a LStrI [RS 142.20]). Il divieto d'entrata è pronunciato per una durata massima di cinque anni. Può essere pronunciato per una durata più lunga se l'interessato costituisce un grave pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici (art. 67 cpv. 3 LStrI). Fedpol può dal canto suo e previa consultazione del SIC, vietare l'entrata in Svizzera a uno straniero allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera (in tedesco: « zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit [...] fedpol hört den Nachrichtendienst des Bundes [NDB] vorgängig an »; in francese: « pour sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure [...] fedpol consulte au préalable le Service de renseignement de la Confédération [SRC] »). Fedpol può pronunciare un divieto d'entrata di durata superiore a cinque anni e, in casi gravi, di durata indeterminata (art. 67 cpv. 4 LStrI).

7.3 Si osservi che, in generale, i divieti d'entrata rilasciati da fedpol sulla base dell'art. 67 cpv. 4 LStrI « non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva sul rimpatrio. Gran parte di questi divieti d'entrata non sono accompagnati da una decisione di rimpatrio o allontanamento, bensì

sono pronunciati a titolo preventivo quando una persona minacci la sicurezza interna o esterna della Svizzera. In tali casi sarà pertanto possibile anche in avvenire disporre un divieto d'entrata per una durata di oltre cinque anni o, in casi gravi, per una durata indeterminata » (cfr. Messaggio del 18 novembre 2009 concernente l'approvazione e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva 2008/115/CE [Sviluppo dell'acquis di Schengen], FF 2009 7737, 7752).

8.

8.1 Questo Tribunale ha già avuto modo di chiarire le nozioni di « ordine e sicurezza pubblici » (art. 67 cpv. 3 LStrI; divieti d'entrata di competenza SEM) e di « sicurezza interna ed esterna » (art. 67 cpv. 4 LStrI; divieti d'entrata di competenza fedpol).

8.2 L'ordine e la sicurezza pubblici costituiscono il concetto sovraordinato dei beni da proteggere nel contesto della polizia: l'ordine pubblico comprende l'insieme della nozione di ordine, la cui osservanza dal punto di vista sociale ed etico costituisce una condizione indispensabile della coabitazione ordinata delle persone. La sicurezza pubblica significa l'inviolabilità dell'ordine giuridico obiettivo, dei beni giuridici individuali (vita, salute, libertà, proprietà ecc.) nonché delle istituzioni dello Stato. Vi è violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici segnatamente se sono commesse infrazioni gravi o ripetute di prescrizioni di legge o di decisioni delle autorità nonché in caso di mancato adempimento di doveri di diritto pubblico o privato (cfr. DTAF 2021 VII/7 consid. 8, che richiama segnatamente il Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla LStr, FF 2002 3327, 3424 [di seguito: Messaggio LStr])

8.3 La nozione di sicurezza interna o esterna della Svizzera si ritrova anche in altri ambiti del diritto pubblico (art. 11 lett. c della Legge del 20 giugno 2014 sulla cittadinanza [LCit, RS 141.0]; art. 53 lett. b LAsi [RS 142.31]; art. 63 cpv. 2 lett. a LAsi; cfr. DTAF 2019 VII/5 consid. 6.3.1–6.3.2). Siccome la sicurezza interna è contraddistinta, al giorno d'oggi, da un'importante componente internazionale, è sempre più difficile delimitarla dalla sicurezza esterna. In modo generale si può comunque partire dal presupposto che la prima tenda a garantire la coesistenza pacifica sul piano interno, mentre la seconda persegua lo stesso scopo sul piano internazionale. Indipendentemente da ciò, né la messa in pericolo della sicurezza interna, né la messa in pericolo della sicurezza esterna implicano necessariamente la commissione di un reato passibile di una pena detentiva, e ciò per il motivo che la loro salvaguardia ha una funzione preventiva,

la quale consiste nella difesa dello Stato (cfr. DTAF 2021 VII/7 consid. 9.1; 2019 VII/5 consid. 6.2; 2018 VI/5 consid. 3.3 e 3.6.2).

8.4 La compromissione della sicurezza interna ed esterna della Svizzera si riferisce in particolare alle minacce alla supremazia del potere statale nella sfera militare e politica. Ciò include segnatamente il terrorismo, l'estremismo violento, le attività vietate di servizio d'informazione, la criminalità organizzata e gli atti o i tentativi volti a compromettere gravemente le relazioni della Svizzera con altri Stati o a modificare mediante la violenza l'ordine statale (cfr. DTAF 2015/1 consid. 3.4; si veda anche il Messaggio LStr, FF 2002 3327, 3429). Così, l'art. 77b dell'Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS 142.201) precisa che « una minaccia concreta per la sicurezza interna o esterna della Svizzera sussiste quando è a repentaglio un bene giuridico importante, quale la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone oppure l'esistenza e il funzionamento dello Stato, poiché l'interessato partecipa, sostiene, incoraggia o istiga ad attività nei settori di cui all'art. 6 cpv. 1 lett. a n. 1–5 della legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative o ad attività di criminalità organizzata ».

8.5 La letteratura ha finanche osservato che il concetto di sicurezza interna ed esterna denota « mehr als nur die polizeirechtlichen Aspekte der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung [...], er reicht bis zur Friedens- und Existenzgarantie der schweizerischen staatlichen Gemeinschaft [...] », e che « der Begriff der inneren Sicherheit verfügt sowohl über einen polizeirechtlichen als auch über einen staatspolitisch-sicherheitspolitischen Aspekt mit primär prospektiver Wirkung » (SCHWEIZER/MOHLER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^a ed. 2014, n. 8 e 10 ad art. 57 Cost.). Un aspetto peculiare della sicurezza nazionale della Svizzera, così come delineata in precedenza, consiste nella salvaguardia delle sue buone relazioni con gli altri Stati, a prescindere dalla loro organizzazione politica, e ciò grazie alla sua tradizionale politica di neutralità e dei buoni uffici. Infatti, la sicurezza statale (« sûreté d'Etat ») della Svizzera, in quanto Paese neutro, dipende, in maniera preponderante, dalla sua costante capacità di fondare e mantenere relazioni interstatali di qualità, segnatamente in materia di cooperazione internazionale (cfr. la sentenza del TAF F–349/2016 del 10 maggio 2019 consid. 6.3.2.1).

8.6 Su questi presupposti, si può partire dall'assunto che una determinata minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera implichi ipso

facto anche una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici. Questo significa che, se la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione europea può essere limitata per ragioni di ordine e sicurezza pubblici, in conformità con gli art. 1 par. 1 e art. 5 par. 1 all. I ALC, lo può anche, a fortiori, in caso di minaccia, per sua intrinseca natura più pericolosa, alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera (cfr. DTAF 2021 VII/7 consid. 9.5). Ciò implica altresì, che quando vengono messi in pericolo interessi pubblici importanti come la sicurezza interna ed esterna del Paese, si deve presumere raggiunta la soglia di gravità che giustifica un provvedimento di allontanamento di durata superiore a cinque anni ai sensi dell'art. 67 cpv. 4 LStrI (cfr. sentenza del TAF F-5655/2019 del 7 maggio 2021 consid. 4.2 e 6.3). Non di meno, rammenta la nostra Alta Corte, l'art. 67 cpv. 4 LStrI va interpretato nel senso « qu'il est possible d'interdire l'entrée en Suisse à un étranger qui peut se prévaloir de l' [ALC] si celui-ci représente une menace réelle, actuelle et d'une certaine gravité pour la sécurité intérieure et extérieure du pays. Une telle menace ne doit pas être admise trop facilement et il faut l'apprécier en fonction de l'ensemble des circonstances du cas » (cfr. sentenza del TF 2C_492/2021 del 23 novembre 2021 consid. 4.7).

9.

9.1 Il compito di fedpol è importante e particolarmente impegnativo. Una valutazione errata di informazioni e indicazioni potrebbe invece avere conseguenze fatali per la popolazione o per lo stato di diritto (cfr. FULVIO HAEFELI, Einreiseverbot und Ausweisung der Bundespolizei [fedpol] bei Extremismus und Terrorismus, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei Angehörigen von EU-Staaten, Sicherheit & Recht 1/2021 pag. 3 ff.). Per questi motivi l'art. 67 cpv. 4 LStrI non pone limiti espliciti alla discrezionalità di giudizio dell'Ufficio federale (cfr. TEICHMANN/CAMPRUBI, Einreiseverbote von fedpol zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit – ein verfassungsrechtlicher Balanceakt, Sicherheit & Recht 1/2022 pag. 3, 4).

9.2 Quale autorità specializzata nella materia, fedpol gode di un ampio potere d'apprezzamento nel sostanziare l'esistenza di una minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera (cfr. sentenze del TAF F-5655/2019 consid. 4.2 e 6.3 e F-5360/2019 del 26 maggio 2020 consid. 8.2, che rinviano a loro volta alla sentenza del TF 1C_522/2018 dell'8 marzo 2019 consid. 3.3). In funzione di ciò, nel fissare la durata del divieto d'entrata, occorre rivolgere l'attenzione al carattere « staatspolitisch », ossia relativo alla sovranità dello Stato, di tali decisioni. Qui è di particolare interesse una puntualizzazione formulata dal Tribunale federale

in una fattispecie di altro genere. Secondo l'Alta Corte « [e]s liegt in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zu einem grossen Teil auf politischen Kriterien beruhen. [...] Dem ist mit einer gewissen Zurückhaltung bei der Überprüfung des Exekutiventscheids durch die gerichtlichen Instanzen Rechnung zu tragen. Diese Zurückhaltung bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen. Abgesehen von dieser politischen Angemessenheit bleiben die Entscheide von den Gerichten uneingeschränkt überprüfbar, unter Einschluss der Frage, ob und wieweit überhaupt eine politische Komponente besteht und ob der Spielraum pflichtgemäss genutzt wurde » (cfr. DTF 142 II 313 consid. 4.3).

9.3 Nonostante la componente politica relativa agli interessi di Stato dei divieti d'entrata di fedpol, la fissazione della loro durata deve pure obbedire, in linea di principio, alle esigenze del principio costituzionale della proporzionalità. Va tuttavia segnalato che il legislatore ha concesso a tale Ufficio federale, diversamente che alla SEM, la possibilità di disporre, in casi gravi, divieti d'entrata di durata indeterminata, ossia di prevedere una graduazione in base alle circostanze del caso (cfr. DTAF 2021 VII/7 consid. 14; sentenza F-5655/2019 consid. 4.2).

10.

10.1 Gli atti che minacciano la sicurezza interna ed esterna svizzera, ai sensi dell'art. 67 cpv. 4 LStrI, corrispondono, sul piano penale, alle infrazioni contemplate dai tit. 12 a 17 CP (crimini o delitti contro la tranquillità pubblica, genocidio e crimini contro l'umanità, crimini di guerra, crimini o delitti contro lo Stato e la difesa nazionale, delitti contro la volontà popolare, reati contro la pubblica autorità, crimini o delitti che compromettono le relazioni con gli Stati esteri, crimini o delitti contro l'amministrazione della giustizia; cfr. sentenza 2C_492/2021 consid. 4.2 e rif. citati; DTAF 2013/3 consid. 4.2.2).

10.2 In particolare, l'art. 260^{ter} cpv. 1 CP definisce, come « organizzazione criminale », qualunque « organizzazione che tiene segreti la struttura

e i suoi componenti e che ha lo scopo di commettere atti di violenza criminali o di arricchirsi con mezzi criminali ». In questo rispetto, il Tribunale federale ha constatato che, nel campo d'applicazione di tale norma rientrano, tra le altre, le organizzazioni di « tipo mafioso » (« mafiaähnliche Organisation », « organisation à caractère mafieux »; cfr., in particolare, DTF 145 IV 470 consid. 4.1 e 133 IV 58 consid. 5.3.1). L'organizzazione denominata 'ndrangheta calabrese corrisponde, oggettivamente, alla nozione di organizzazione criminale, ai sensi dell'art. 260^{ter} cpv. 1 CP, così come sviluppata dalla giurisprudenza e dalla dottrina e rientra pertanto nelle minacce contemplate all'art. 67 cpv. 4 LStrI (cfr. sentenza 2C 492/2021 consid. 4.3; DTAF 2021 VII/7 consid. 10; MARC ENGLER, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, 4^a ed. 2018, n. 6 ad art. 260^{ter} cpv. 1 CP).

10.3 Del resto, il pericolo ingenerato dalla presenza in Svizzera di organizzazioni di stampo mafioso rimane elevato ed attuale (cfr. RSI, Le mafie hanno messo radici in Svizzera, 11.02.2022, < <https://www.rsi.ch/news/economia/Le-mafie-hanno-messo-radici-in-Svizzera-15071828.html> >, consultato il 2.03.2022). Inoltre, l'estensione territoriale dell'organizzazione criminale ha a sua volta un ruolo per la determinazione della minaccia (cfr. sentenza 2C_492/2021 consid. 3.4). In relazione all'efficacia preventiva di un divieto d'entrata ai sensi dell'art. 67 cpv. 4 LStrI, si deve parimenti riconoscere che, oggigiorno, per creare, mantenere e coltivare contatti, siano essi di tipo mafioso o di altra natura criminale, con manifestazioni ubiquitarie, non è necessario risiedere dove ci si prefigge di ottenere i risultati tangibili dell'attività illegale. Questo è possibile grazie ai molteplici strumenti di comunicazione elettronici e digitali liberamente disponibili, tanto che si parla di « criminalità digitale » o « cibercriminalità » (cfr. DTAF 2021 VII/7 consid. 16.5).

11.–12. (...)

13.

13.1 Ora, poiché oggetto di discussione nel corso dello scambio scritti e necessario alla piena comprensione delle implicazioni del caso, si impone di rilevare preliminarmente che il diritto penale e il diritto degli stranieri hanno scopi differenti e si applicano indipendentemente l'uno dall'altro. Oltre alla sicurezza, il giudice penale persegue obiettivi terapeutici e di risocializzazione del condannato, mentre l'autorità amministrativa si prefigge primariamente di garantire la sicurezza e l'ordine pubblici ed esamina dunque la questione della pericolosità dello straniero applicando criteri più severi (cfr. DTF 140 I 145 consid. 4.3; 130 II 493 consid. 4.2; sentenze del TAF F–1367/2019 del 20 luglio 2021 consid. 9.3.2 [parzialmente

pubbl. come DTAF 2021 VII/4]; F-2303/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 7.1.2).

13.2 A livello penale ci si deve attenere in maniera scrupolosa alla presunzione d'innocenza ed al principio in dubio pro reo, che ne è corollario (cfr. art. 32 cpv. 1 Cost.; art. 6 n. 2 CEDU; art. 10 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 [CPP, RS 312.0]). Ciò impone alla pubblica accusa di provare la colpevolezza dell'imputato al punto che il giudice penale non possa dichiararsi convinto di una ricostruzione dei fatti sfavorevole all'imputato quando, secondo una valutazione oggettiva del materiale probatorio, sussistano dubbi che gli stessi si siano svolti in quel modo (cfr. DTF 127 I 38 consid. 2a; sentenza del TF 6B_906/2015 del 26 ottobre 2015 consid. 3.1). La giurisprudenza italiana ha dal canto suo precisato che una condanna si giustifica solo ed esclusivamente in presenza di certezza processuale della penale responsabilità dell'imputato, di modo che il dato probatorio acquisito deve essere tale da lasciar fuori soltanto eventualità remote, pur astrattamente formulabili e prospettabili come possibili in rerum natura, ma la cui effettiva realizzazione risulti priva del ben che minimo riscontro nelle emergenze processuali, ponendosi al di fuori dell'ordine naturale delle cose e della normale razionalità umana (cfr. sentenza della Corte di Cassazione Sez. 6, Num. 40810/2018 consid. 1).

13.3 Nel diritto degli stranieri la presunzione d'innocenza si concretizza nel senso che le autorità sono tenute a escludere dalla considerazione i reati che non hanno condotto a una condanna, a meno che l'imputato non abbia espressamente ammesso – almeno parzialmente – i fatti o le prove siano schiaccianti (cfr. DTF 130 II 176 consid. 4.3.3; sentenze del TF 2C_99/2019 del 28 maggio 2019 consid. 5.4.3; 2C_39/2016 del 31 agosto 2016 consid. 2.5; sentenze del TAF F-2303/2019 consid. 7.1.3; F-821/2018 del 22 maggio 2019 consid. 7.5). Anche ai divieti d'entrata ordinari, fondati sull'art. 67 cpv. 2 e 3 LStrI si applicano queste esigenze (cfr. sentenza del TF 2C_762/2016 del 31 gennaio 2017 consid. 5.3.1; sentenze del TAF F-1367/2019 consid. 9.3.2; F-7146/2017 del 30 maggio 2018 consid. 4.3). Per quanto riguarda invece le misure preventive inerenti alla salvaguardia della sicurezza interna ed esterna della Svizzera di competenza fedpol (art. 67 cpv. 4 e art. 68 LStrI), in considerazione della posta in gioco potenzialmente vitale per il Paese, tali principi non sono trasponibili (cfr. sentenze del TAF F-2303/2019 consid. 7.1.4; F-4618/2017 dell'11 dicembre 2019 consid. 5.1; TEICHMANN/CAMPRUBI, op. cit., pag. 3, 4).

13.4 L'autorità amministrativa nel quadro del proprio apprezzamento segue principi diversi da quelli previsti in ambito penale (cfr. DTF 140 I 145 consid. 4.3; 137 II 233 consid. 5.2.2). Essa deve circoscrivere i fatti tenendo conto di tutti gli elementi di cui dispone, valutando liberamente e in maniera completa e coscienziosa le prove, senza essere limitata da rigide regole formali di procedura (art. 40 PC [RS 273] in combinato disposto con l'art. 19 PA; DTF 130 II 482 consid. 3.2). Un fatto è da ritenersi comprovato quando l'autorità giudicante si convince della verità di un'allegazione. Ciò è ad esempio il caso allorquando essa è « convaincu de telle manière que le contraire semble peu probable » (cfr. sentenze del TAF B-5391/2018 del 16 dicembre 2019; F-5587/2018 del 12 gennaio 2021 consid. 2.3; A-3431/2014 del 28 novembre 2016 consid. 2.1.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^a ed. 2013, n. marg. 482; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/ BARBEY, in: *Praxiskommentar VwVG*, 2^a ed. 2016, n. 213-215 ad art. 12 PA).

13.5 Per sostanziare una minaccia alla sicurezza interna ed esterna a livello amministrativo è così bastevole referenziare l'esistenza di elementi di rischio sufficientemente concreti. In questi casi, l'amministrazione non deve provare la commissione di reati come deve fare l'accusa in un processo penale (prova formale) ma può limitarsi a stabilire un sospetto sostanziale (« suspicion substantielle »; cfr. sentenza F-4618/2017 consid. 5.1; per comparazione anche DTAF 2018 VI/5 consid. 3.7; 2013/23 consid. 3.3). Poiché la Confederazione Svizzera non può tollerare sul suo territorio persone la cui condotta è oggetto di gravi sospetti supportati da indizi sufficientemente seri semplicemente perché è difficile raccogliere le prove formali che si impongono in ambito penale (cfr. sentenze del TAF F-7061/2017 del 10 dicembre 2019 consid. 6.3; F-2377/2016 del 1 maggio 2017 consid. 4.4; anche la DTAF 2019 VII/5 consid. 6.3.2.2), l'autorità può di principio fondarsi anche su informazioni in possesso della polizia o che derivano da un capo d'accusa (cfr. sentenze del TAF C-2397/2014 del 19 febbraio 2015 consid. 3.5; C-2406/2014 del 19 febbraio 2015 consid. 3.5; C-3576/2012 del 9 agosto 2013 consid. 4.1; Messaggio LStr, FF 2002 3327, 3377). In presenza di una fattualità predeterminata nell'ambito di un procedimento penale, il giudice amministrativo non deve di principio scostarsene senza motivo, pur restando libero di giungere a conclusioni differenti (cfr. sentenze del TF 2C_606/2020 del 5 marzo 2021 consid. 3.3.1; 2C_622/2014 del 27 gennaio 2015 consid. 4.3.2; 1C_596/2014 del 3 febbraio 2015 consid. 2.4; anche le sentenze del TAF

F-6623/2016 del 22 marzo 2018 consid. 8.4; C-2463/2013 del 7 maggio 2015 consid. 8.4).

14.

14.1 Nel corso dei decenni gli inquirenti italiani si sono interessati con costanza alla persona dell'insorgente. Volendo riassumere la tesi diffusa tra i vari magistrati che si sono occupati delle inchieste che lo hanno lambito, direttamente o indirettamente, egli risulterebbe a capo di un sodalizio 'ndranghetista (...) dopo essere subentrato al cugino, H., già collaboratore di giustizia.

14.2 Per quanto riguarda le ipotesi investigative inerenti a reati di natura associativa, le prime tracce risalgono addirittura agli anni '90. Il (...) 1996 il ricorrente è infatti stato colpito da una prima ordinanza di applicazione della misura della custodia cautelare in carcere (di seguito: OCC) che lo accusava di associazione di stampo mafioso, concorso in omicidio, concorso in detenzione e porto illegale d'armi ([...]). In tale contesto hanno anche avuto luogo i primi contatti con le autorità elvetiche, come lo si evince dalla richiesta di assistenza giudiziaria richiedente il suo arresto provvisorio e la contestuale estradizione a seguito di un suo fermo in Svizzera, ove era penetrato sotto false generalità ([...]). Dagli atti non è del tutto chiaro quale sia poi stato l'esito giudiziale di tale vicenda. Nel gravame, il ricorrente sostiene infatti di essere stato processato a C. il (...) 2004 ed assolto con formula piena per non avere commesso il fatto, sentenza poi apparentemente confermata in appello il (...) 2005. A sostegno di tale tesi egli produce un'ordinanza della Corte di Appello di C. relativa ad un'indennità per ingiusta detenzione, che fa effettivamente menzione di tali pronunce e del capo di imputazione di associazione mafiosa ([...]). Le sentenze in quanto tali non figurano invece all'inserto. In sede di replica l'insorgente si occupa poi nuovamente di tale punto di questione, rivendicando la sua assoluzione sulla scorta di un'ulteriore sentenza emessa il (...) 2006 dalla Corte di Assise di C. e riguardante il concorso in omicidio ed il concorso in detenzione e porto illegale d'armi ([...]). Dalle risultanze processuali si evince che il proscioglimento è stato confermato anche in appello il (...) 2012 ([...]).

14.3 L'accertamento giudiziario in quanto tale circa l'esistenza della contestata « cosca (...) » è stato oggetto di un ulteriore procedimento svolto a D. e sfociato, il (...) 2010, nella condanna dell'insorgente alla pena di anni 21 di reclusione, anch'essa non presente agli atti ma i cui punti salienti sono in parte stati ripresi dalla Corte di Appello di C. che, il (...) 2011, lo ha assolto in riforma ([...]). Per giungere alla condanna il primo giudice

ha proceduto ad un esame delle varie dichiarazioni dei chiamanti, ritenendo realizzata la cosiddetta convergenza molteplice. La Corte d'appello non ha criticato il metodo valutativo del grado di giudizio inferiore ([...]), non ha condiviso la tesi secondo la quale la chiamata in correità di H. potesse ritenersi attendibile oltre ogni ragionevole dubbio. Quest'ultimo avrebbe invero vantato astio nei confronti dell'odierno ricorrente indicando, quali partecipanti al sodalizio, personaggi già scagionati in separata sede. Inoltre, nemmeno le altre fonti dichiarative avrebbero consentito, a mente dell'Autorità superiore, di pervenire all'individuazione della composizione soggettiva della cosca, presupposto necessario a configurare il reato associativo ([...]). Non di meno, hanno rilevato i giudici (...), sebbene sul piano penale non si possa ritenere configurata l'esistenza di una consorteria criminale, sussisterebbero sufficienti elementi di prova per ritenere che X. Abbia svolto un « generico ruolo di controllo delle attività criminali in territorio di G. in epoca successiva al 1996, in collegamento con altri esponenti di gruppi mafiosi del (...) » ([...]).

14.4 La stessa esistenza del gruppo delinquenziale in parola è stata esaminata in sede giudiziaria anche in relazione alla posizione di altri imputati. In questo contesto va in primo luogo segnalata la sentenza emessa il (...) 2005 dal Giudice dell'udienza preliminare (GUP) di C., che ha condotto alla condanna in rito abbreviato di tre persone per titolo di appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso affiliata alla 'gheta facente capo, quantomeno per un certo lasso di tempo, all'insorgente. Per determinare la colpevolezza, tale Giudice si è fondato su « una piattaforma probatoria costituita sostanzialmente dalle incrociate dichiarazioni, auto ed etero accusatorie, rese da alcuni collaboratori di giustizia, i quali avrebbero, in tempi diversi, riferito dell'esistenza e dell'operatività di tale cosca, descrivendone l'organizzazione, indicandone gli adepti e illustrando le attività criminose alla cui commissione la stessa sarebbe stata dedita » ([...]). Anche tale pronuncia non ha però apparentemente retto la successiva impugnazione in appello, sebbene non si conoscano i motivi che hanno condotto al giudizio riformatorio ([...]). Di natura assolutoria è anche la sentenza del (...) 2011 della Corte di appello di C. che confermava una prima decisione pronunciata dal Giudice per le indagini preliminari (GIP) nei confronti di un'ulteriore presunto esponente del crimine organizzato. Sebbene anche tali sentenze non figurino agli atti, va osservato che il caso è giunto anche dinanzi alla Corte Suprema di Cassazione su impugnazione del Procuratore generale, la quale, nel proprio esposto in fatto, ha rilevato come il grado di giudizio inferiore abbia « premesso quale dato pacifico l'esistenza, a far

data dal 1989, di un'associazione di stampo mafioso operante in G. e facente capo dapprima a H. e poi al cugino X. » ([...]).

14.5 Come lo si evince dall'esposizione in fatto, nell'ambito dello scambio scritti è stato consacrato notevole rilievo all'OCC avallata il (...) 2008 dal GIP del Tribunale Ordinario di E. A tal riguardo, va premesso che non si tratta di una sentenza di merito, bensì di un'ordinanza riguardante l'adozione di provvedimenti cautelari personali, trasponibile in diritto interno nella decisione del giudice dei provvedimenti coercitivi circa la carcerazione preventiva (art. 226 CPP). La stessa riguardava reati di natura patrimoniale ed era diretta nei confronti di diverse persone sospettate di aver compiuto atti di riciclaggio con l'aggravante di aver agevolato « l'attività dell'associazione a delinquere di stampo mafioso denominata cosca (...) ». Esemplificativi, per quanto qui di rilievo, sono alcuni passaggi dell'ordinanza tesi a dimostrare, quale premessa intrinseca all'applicazione delle misure, l'esistenza di un gruppo malavitoso che avrebbe agito dapprima agli ordini di H. e poi dell'insorgente ed in cui andrebbero ravvisati tutti i requisiti del sodalizio di tipo mafioso. Per sostenere tale tesi, il GIP richiamava una « sentenza della Corte d'Assise di C. depositata il (...) 2004 » che in punto all'esistenza della « cosca (...) » dovrebbe ritenersi irrevocabile, in quanto non modificata in sede di impugnazione ([...]). Si tratta con ogni probabilità dell'assoluzione citata sub consid. 13.1 e non presente agli atti. Come già segnalato, l'inchiesta pare poi essere stata trasferita alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di F., venendo archiviata il (...) 2016 su richiesta della medesima ([...]).

14.6 Il nome dell'insorgente si riscontra anche in inchieste più recenti. In un'ulteriore ordinanza di applicazione di misura coercitiva (di seguito: OMC) emessa dal GIP di C. il (...) 2017, si può segnatamente leggere come uno degli indagati « si era recato a G. ove aveva sostenuto un incontro con il già citato capo 'ndrina X., avente ad oggetto il raggiungimento di un accordo finalizzato alla spartizione dei proventi derivanti dai tagli boschivi tra la cosca (...) e quella (...) » ([...]). Il ricorrente viene in tale sede peraltro espressamente descritto come « gravato da pregiudizi penali per associazione di tipo mafioso, omicidio, estorsione, reati in materia di armi e sostanze stupefacenti, esponente apicale della 'ndrangheta di G. ». Qui vengono riportati anche degli stralci di intercettazioni nei quali alcuni degli indagati discutono di investimenti da effettuare in Svizzera di concerto con X. ([...]). È noto che detta operazione sia confluita nella condanna di numerose persone ([...]), sostanzialmente confermata anche in appello, tra le quali figurando anche le figure intercettate nel contesto di cui sopra ([...]).

La sentenza e la relativa motivazione non sono presenti agli atti e non si può dunque determinare se i legami tra il ricorrente ed i condannati abbiano avuto influsso sull'esito della vicenda. Resta il fatto che non solo gli inquirenti, ma anche il GIP, sono partiti dal presupposto che X. fosse un esponente di spicco della 'ndrangheta. Di tenore ancor più ampio è il coinvolgimento, va ribadito, pur sempre indiretto, del ricorrente in un'altra inchiesta che ha condotto all'adozione, il (...) 2021, di ulteriori misure cautelari personali da parte del GIP di C. In quest'ultima OMC prodotta integralmente da fedpol, si parla infatti di X. quale personaggio verticistico, capace di fornire protezione, offrire vantaggi imprenditoriali e di ordinare ritorsioni ([...]), tanto che la sola esistenza di un legame con quest'ultimo è intesa tale da compromettere la posizione degli indagati ([...]). Sebbene si sappia che diverse persone siano già state condannate in prima istanza, la motivazione della sentenza non è nota ([...]). I motivi per i quali il ricorrente, nonostante gli addebiti di cui sopra, non sia stato direttamente lambito dalle indagini elencate nel presente considerando non sono conosciuti, non essendo in ogni caso prerogativa del Tribunale amministrativo federale esprimersi su considerazioni che competono alle autorità italiane e debbono confrontarsi sui diversi principi cui soggiace l'azione penale, ne bis in idem su tutti.

14.7 Pur in assenza di condanne definitive per reati di natura associativa, va altresì osservato che le iscrizioni nel suo casellario giudiziale sono molteplici ([...]). Spiccano, in questo contesto, i ripetuti reati in materia di detenzione illegale di armi che in determinate circostanze potrebbero peraltro anche lasciar sottintendere l'esistenza di un'attività criminale più estesa ed organizzata. Altresì degne di segnalazione sono le varie misure di prevenzione pronunciate nei suoi confronti, che per certi versi risultano sovrapponibili, nella loro finalità, alla misura amministrativa di cui all'odierna vertenza nonché indici di pericolosità sociale, quantomeno nei rispettivi periodi di riferimento. Qui non solo le misure, ma anche la loro violazione da parte dell'insorgente ha carattere reiterato, tanto che, ancora nel 2015, la Corte di Appello di C. condannava l'insorgente ad un anno e otto mesi di reclusione per fatti accertati e risalenti agli anni 2009/2010. A questo proposito, persino in tempi ben più recenti, e meglio, il (...) 2019, il Tribunale di sorveglianza di C., ossia il giudice adibito a decidere sulle richieste di pene alternative alla detenzione, rilevava come il ricorrente avesse continuato a delinquere « frequentando pregiudicati », aspetto che la polizia giudiziaria aveva a quel tempo indicato come ancora attuale. Così, delle innumerevoli misure di limitazione della libertà da lui subite nel

corso degli anni, l'ultima si è estinta il (...) 2020, quindi non certo in epoca remota ([...]).

15.

In sunto, il quadro che si delinea presenta un certo numero di indicatori quo alla pericolosità dell'insorgente. Oltre ad aver subito numerose condanne per reati ordinari ed aver fatto l'oggetto di alcune misure di prevenzione, più volte violate, le sue generalità figurano costantemente nei carteggi giudiziari, tanto che il suo ruolo di affiliato alla 'ndrangheta è, ancora oggi, dato sostanzialmente per scontato dagli inquirenti italiani. Sebbene il ricorrente sia effettivamente stato scagionato in appello dal reato di associazione mafiosa dopo una prima condanna a 21 anni di reclusione, i giudici gli hanno in ogni caso addebitato un generico e pluriennale ruolo di controllo delle attività criminali in territorio di G., pur insufficiente per configurare gli elementi costitutivi del reato di associazione mafiosa per il quale è stato rinviato a giudizio. Secondo quanto riporta il massimo organo giudiziale italiano, l'esistenza di un sodalizio criminale portante il suo (...) è peraltro stata considerata pacifica anche in un'ulteriore sentenza d'appello riguardante terze persone. Sulla base del contenuto dell'OCC emessa dal giudice (...) e pur considerando tutti i limiti della sua natura cautelare, un'ulteriore sentenza, irrevocabile su tale punto di questione, avrebbe evidenziato l'emergenza della « cosca (...) ». La stessa non figura agli atti ma al di là delle generiche doglianze dell'insorgente – che non si è dal canto suo adoperato per produrre tale atto né diversamente ha censurato la sua assenza –, non vi sono indicatori per dubitare che tale autorità abbia riportato fattualità errate in detto atto ufficiale. Così, in assenza di indicazioni contrarie, si può a giusto titolo ritenere che gli elementi qui ripresi, ed in particolare quanto referenziato dalla Corte di appello di C. e dalla Cassazione siano assimilabili a delle risultanze fattuali dei procedimenti penali a cui è opportuno attenersi, indipendentemente dal giudizio di colpevolezza. Peraltro, due altre più recenti ordinanze del GIP si riferiscono all'interessato attribuendogli tutt'ora un ruolo di rilievo nella propaggine (...) della 'ndrangheta, mettendo segnatamente in risalto il suo grado d'influenza e la grande riverenza degli altri accoliti nei suoi confronti. Vero è che a tali atti non si può attribuire la valenza di sentenze cresciute in giudicato, ma l'autorità amministrativa, nell'ambito di una valutazione complessiva, nemmeno era tenuta ad ignorarne del tutto il tenore. Del resto, ancora nel 2019, la polizia giudiziaria riferiva della sua frequentazione di pregiudicati, e ciò nonostante i problemi di salute avanzati. Ciò può essere visto quale indizio dell'attualità della messa in pericolo, quand'anche solo potenziale,

conto tenuto anche i punti di contatto con il territorio elvetico referenziati nella presente sentenza.

16.

Visto tutto quanto precede, questo Tribunale ritiene che l'apprezzamento globale di fedpol circa il carattere della minaccia che il ricorrente incarna per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera (sicurezza nazionale) appaia difendibile e condivisibile dal punto di vista dell'opportunità politica e, in quest'ottica, della sua forza argomentativa, della sua pertinenza contentutistica e della sua conformità ai compiti che la legge attribuisce a tale autorità di polizia. Posta la pericolosità intrinseca delle infiltrazioni mafiose, il complesso di indizi referenziato in supra – anche laddove non sorretto da condanne per reati associativi in sede penale – non giustifica che la Confederazione elvetica si assuma il rischio di tollerare l'entrata di una persona sospettata per decenni di svolgere un ruolo apicale in seno ad un'organizzazione criminale, peraltro condannata in più occasioni per reati ordinari di vario genere e destinataria di misure di prevenzione. Ne discende che sotto il profilo della difesa preventiva degli interessi di Stato, il rilascio di un divieto d'entrata in sé regge dunque ad una verifica giudiziale esercitata con riserbo e ciò anche in considerazione dei diritti conferiti dall'ALC.