

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte III
C-1220/2007
{T 0/2}

Sentenza del 10 marzo 2008

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Andreas Trommer, Blaise Vuille,
cancelliere Graziano Mordasini.

Parti

A. _____,
patrocinata dall'Avv. Aurelia Schroeder,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Divieto d'entrata.

Fatti:**A.**

In data 17 luglio 2003, A._____, cittadina rumena nata il..., ha presentato all'Ambasciata di Svizzera a Bucarest una domanda di visto per la Svizzera al fine di esercitare, per un periodo di 3 mesi, l'attività di ballerina presso un night-club di Ginevra.

Posta a beneficio di un permesso di dimora temporaneo (permesso L), nel mese di marzo 2004 l'interessata ha lavorato come artista di cabaret presso un locale notturno in Ticino.

Il 13 luglio 2004, A._____ ha inoltrato presso la suddetta rappresentanza elvetica una seconda domanda di visto per la Svizzera, lavorando poi per 3 mesi (da ottobre a dicembre 2004) con regolare permesso in qualità di ballerina nel Canton Ginevra.

B.

Interrogata in data 9 settembre 2004 dagli agenti della Polizia cantonale ticinese presso la sua abitazione di B._____, l'interessata ha dichiarato che, dopo aver svolto l'attività di ballerina/artista in Svizzera all'inizio del 2004, era rientrata in patria per poi tornare sul territorio della Confederazione come turista ad agosto. Essa ha riconosciuto di aver soggiornato illegalmente in Svizzera tra il 3 ed il 9 settembre 2004, contravvenendo così la legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (vLDDS del 1931, CS 1 117).

C.

In data 7 giugno 2006, le autorità di polizia ticinesi hanno effettuato un controllo presso il ristorante con alloggio C._____ di D._____ dove hanno accertato la presenza di A._____. Verbalizzata il giorno stesso, essa ha dichiarato di essere arrivata nuovamente in Svizzera ad inizio maggio 2006 e di essersi recata per circa 20 sere per 3/4 ore presso il locale notturno E._____ di F._____ intrattenendosi con amici e clienti, per divertimento, senza chiedere denaro.

La polizia cantonale l'ha ritenuta colpevole di aver svolto un'attività abusiva tra il 1° maggio ed il 7 giugno 2006, informandola nel contempo che il suo caso sarebbe stato segnalato all'autorità cantonale di polizia degli stranieri, la quale avrebbe potuto proporre

nei suoi confronti l'adozione di un provvedimento amministrativo quale un divieto d'entrata.

D.

Con decisione del 26 giugno 2006, notificata in data 26 gennaio 2007, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha pronunciato nei confronti di A._____ un divieto d'entrata in Svizzera valido fino al 25 giugno 2009. L'autorità inferiore ha motivato la decisione come segue:

"Gravi infrazioni alle prescrizioni di polizia degli stranieri (soggiorno illegale, abusiva attività). Straniera il cui ritorno in Svizzera è indesiderato a motivo del suo comportamento: prostituzione".

L'autorità di prima istanza ha altresì tolto l'effetto sospensivo al ricorso.

E.

In data 25 gennaio 2007, gli agenti della polizia cantonale ticinese hanno effettuato un controllo presso il locale notturno E._____ di F._____, constatandovi la presenza di A._____. Interrogata il giorno successivo, l'interessata ha affermato di aver lasciato la Svizzera il 9 giugno 2006, per poi farvi ritorno a 3 riprese, l'ultima delle quali il 23 dicembre 2006 e dichiarato di intrattenere una relazione sentimentale con G._____, titolare del suddetto esercizio pubblico.

F.

Il 15 febbraio 2007, A._____, agendo per il tramite del suo patrocinatore, è insorta avverso la decisione dell'UFM del 26 giugno 2006. Essa ha in primo luogo rilevato che il Procuratore Pubblico del canton Ticino non aveva promosso l'accusa, né tanto meno emanato un decreto d'accusa nei suoi confronti in relazione ai fatti che avevano portato all'avviso di contravvenzione del 7 giugno 2006. L'interessata ha osservato poi che essa, cittadina rumena, poteva prevalersi dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC, RS 0.142.112.681) e che il suo comportamento non presentava una grave violazione alle prescrizioni di polizia degli stranieri tale da costituire una minaccia per l'ordine e la salute pubblica. A._____ ha infine sottolineato di avere intrapreso tutti i passi necessari per convolare a nozze con il cittadino elvetico H._____.

G.

Con preavviso dell'8 giugno 2007, l'autorità di prime cure ha confermato la propria posizione, precisando come la ricorrente non potesse prevalersi dell'ALC, accordo che non trova applicazione per quanto attiene la Romania, Stato entrato a far parte della Comunità europea dal 1° gennaio 2007 e sottolineando come la sua relazione con un cittadino svizzero non costituisca un motivo decisivo per rinunciare al provvedimento adottato nei suoi confronti.

H.

In data 7 settembre 2007, la Sezione dei permessi e dell'immigrazione di Bellinzona ha condannato l'interessata al pagamento di una multa di fr. 200.- in ragione delle infrazioni alle normative in materia di polizia degli stranieri constatate nel rapporto di contravvenzione del 7 giugno 2006.

I.

Con replica del 17 settembre 2007, A._____ si è sostanzialmente riconfermata nelle proprie allegazioni di fatto e di diritto.

Delle ulteriori argomentazioni ricorsuali si dirà, nella misura in cui utile ai fini del presente giudizio, nei considerandi di diritto.

Diritto:**1.**

Riservate le eccezioni previste all'art. 32 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), giusta l'art. 31 LTAF il Tribunale amministrativo federale (di seguito: TAF o il 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) prese dalle autorità menzionate agli art. 33 e 34 LTAF.

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

2.

L'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RS 142.20) ha comportato l'abrogazione della vLDDS del 1931 conformemente all'art. 125 LStr (in relazione con la cifra I del suo allegato), e di alcune ordinanze d'esecuzione quali, in particolare, in virtù dell'art. 39 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 concernente la procedura d'entrata e di rilascio del visto (OPEV, RS 142.204) nonché dell'art. 91 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS 142.201), l'ordinanza d'esecuzione del 1° marzo 1949 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (vODDS del 1949, RU 1949 I 233), l'ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (vOEnS, RU 1998 194) e l'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (vOLS, RU 1986 1791).

Conformemente all'art. 126 cpv. 1 LStr, alle procedure introdotte prima del 1° gennaio 2008 rimangono tuttavia applicabili le vecchie disposizioni di legge (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-3912/2007 del 14 febbraio 2008 consid. 2). La decisione impugnata è stata emessa prima dell'entrata in vigore della LStr; per la valutazione materiale del suddetto ricorso ci si deve quindi riferire alla vecchia normativa, segnatamente all'art. 13 cpv. 1 vLDDS, come pure alle corrispondenti disposizioni d'applicazione.

Conformemente alla regolamentazione transitoria di cui all'art. 126 cpv. 2 LStr, la procedura inerente le domande presentate prima dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della LStr è retta dal nuovo diritto.

Salvo i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti, la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale è retta dalla PA (art. 37 LTAF).

3.

A._____, toccata direttamente dalla decisione impugnata, ha diritto di ricorrere (art. 48 PA) e il suo ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (cfr. art. 50 e 52 PA).

4.

Preliminarmente occorre rilevare come la ricorrente, cittadina rumena,

non possa avvalersi dell'ALC, in quanto tale normativa non trova ancora applicazione per quanto attiene la Romania e la Bulgaria, Stati entrati a far parte della Comunità europea dal 1° gennaio 2007.

Il Protocollo aggiuntivo II all'ALC relativo alla libera circolazione dei cittadini rumeni e bulgari è infatti stato posto in consultazione dal Consiglio federale fino al 27 febbraio 2008 (cfr. comunicato stampa del Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP] del 30 gennaio 2008).

5.

Secondo l'art. 1a vLDDS ha diritto di risiedere in Svizzera ogni straniero che sia al beneficio di un permesso di dimora o domicilio, ovvero che, secondo la presente legge, non abbia bisogno di un permesso siffatto.

Entro tre mesi da che si trova in Svizzera, lo straniero deve notificare il suo arrivo alla polizia degli stranieri del luogo dove risiede allo scopo di regolare le condizioni della sua residenza. Gli stranieri venuti in Svizzera con l'intenzione di stabilirvisi o di esercitare un'attività lucrativa, devono fare questa notificazione entro otto giorni, in ogni caso prima di assumere un impiego (art. 2 cpv. 1, 1^a e 2^a frase vLDDS).

Lo straniero che non è al beneficio di alcun permesso può in ogni tempo essere obbligato a lasciare la Svizzera (art. 12 cpv. 1 vLDDS).

6.

L'autorità federale può vietare l'entrata in Svizzera di stranieri indesiderabili. Essa può parimenti, ma per una durata non superiore a tre anni, vietare l'entrata in Svizzera di stranieri che abbiano contravvenuto gravemente o più volte alle prescrizioni sulla polizia degli stranieri, ad altre disposizioni di legge o a decisioni prese dall'autorità in base a queste disposizioni (art. 13 cpv. 1 1^a e 2^a frase vLDDS). Fintanto che vale questo divieto, lo straniero non potrà varcare il confine, senza il permesso esplicito dell'autorità che l'ha emanato (art. 13 cpv. 1 3^a frase vLDDS).

Secondo la giurisprudenza relativa alla suddetta disposizione (cfr. DTF 129 IV 246 consid. 3.2 e riferimenti ivi citati) è considerato indesiderabile lo straniero che ha commesso un crimine o un delitto.

Lo stesso dicasi per lo straniero il cui comportamento e la cui mentalità non lasciano sperare in quella correttezza che costituisce il presupposto dell'ospitalità, o che abbia rivelato incapacità di adattamento all'ordinamento vigente nel paese a cui chiede ospitalità o ancora i cui antecedenti permettono di concludere che non si comporterà com'è giustificato attendersi da ogni straniero che desidera soggiornare temporaneamente o durevolmente in Svizzera.

Il divieto d'entrata previsto all'art. 13 cpv. 1 vLDDS non costituisce una pena né riveste carattere infamante, bensì configura un provvedimento amministrativo di controllo, destinato ad impedire che uno straniero ritorni in Svizzera all'insaputa dell'autorità (cfr. Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 63.38 consid. 13; 63.1 consid. 12a e riferimenti ivi citati). Il divieto d'entrata è infatti una misura di sicurezza il cui scopo è quello di prevenire un probabile perturbamento dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza e non di punire un determinato comportamento.

7.

Nella fattispecie, dagli atti di causa si evince che A._____ ha soggiornato e lavorato illegalmente in Svizzera.

Nelle sue dichiarazioni nel quadro del rapporto di contravvenzione del 9 settembre 2004, la ricorrente ha riconosciuto di avere risieduto in Svizzera nel periodo 3-9 settembre 2004. Risulta inoltre che tra il 1° maggio ed il 7 giugno 2006 l'interessata ha risieduto presso il ristorante con alloggio C._____ di D._____ frequentando per circa 20 sere il locale notturno E._____ di F._____ (cfr. rapporto di contravvenzione del 7 giugno 2006). Essa ha poi soggiornato in Svizzera tra il 3 ed il 14 agosto 2006, il 17 settembre seguente e dal 23 dicembre 2006 fino al 25 gennaio 2007, data del controllo presso il suddetto locale notturno, frequentando diversi ritrovi pubblici, tra i quali i night clubs I._____ e L._____ (cfr. verbale di interrogatorio del 26 gennaio 2007). Alla luce di esposto è alquanto dubbio che lo scopo del suo soggiorno sia stato unicamente quello di incontrare il suo compagno o di visitare per turismo il nostro paese. Al contrario, è oggettivamente e ragionevolmente verosimile che A._____, già attiva negli anni precedenti in qualità di artista in diversi locali notturni sia nel canton Ginevra che in Ticino, nell'ambito di tali soggiorni sul territorio della Confederazione, abbia esercitato un'attività lucrativa soggetta a permesso.

La ricorrente ha quindi contravvenuto alle prescrizioni legali regolanti la dimora e domicilio degli stranieri. In effetti, le prescrizioni vigenti in materia di polizia degli stranieri impongono ad ogni straniero che desidera soggiornare e/o lavorare in Svizzera di preoccuparsi di regolare le proprie condizioni di soggiorno e/o lavoro, cioè di richiedere tempestivamente il rilascio delle idonee autorizzazioni, in modo tale da evitare di trovarsi in situazione irregolare in questo paese. Queste pratiche devono essere intraprese prima di assumere un impiego (cfr. art. 2 cpv. 1 vLDDS). Le infrazioni di cui si è resa protagonista l'interessata rivestono un carattere di gravità certo in quanto sono espressamente sanzionate dalle disposizioni penali di cui all'art. 23 cpv. 1 vLDDS. Soggiornando e lavorando in modo illegale in Svizzera essa ha indiscutibilmente violato le norme relative al soggiorno ed al domicilio degli stranieri. Giusta la prassi un tale comportamento configura una grave violazione alle norme di polizia degli stranieri summenzionate (cfr. GAAC 63.38 consid. 13 e 63.2 consid. 14.2), di modo che l'UFM ha ritenuto a buon diritto la ricorrente una straniera indesiderabile (cfr. GAAC 63.1, 60.4, 58.53 e art. 13 cpv. 1, 1^a frase vLDDS).

Alla luce di quanto esposto, la questione di sapere se la ricorrente abbia svolto un'attività nell'ambito della prostituzione può pertanto rimanere indecisa.

Ne consegue che, nella fattispecie, il divieto d'entrata, in considerazione dell'aspetto preventivo e di controllo dello stesso provvedimento amministrativo, appare giustificato.

8.

Essendo la decisione di divieto d'entrata in Svizzera confermata nel suo principio, resta ora da stabilire se la durata della misura di allontanamento adottata dall'UFM, prevista per un periodo di 3 anni, è adeguata alle circostanze del caso concreto (cfr. art. 49 lett. c PA).

8.1 Qualora l'autorità amministrativa pronuncia un divieto d'entrata in Svizzera, essa è tenuta a rispettare i principi dell'uguaglianza, della proporzionalità e di astenersi da qualsiasi arbitrio (cfr. ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel, 1984, pag. 348, 358 seg. e 364 seg; BLAISE KNAPP, *Précis de droit administratif*, Basilea, 1991, pag. 103 seg., 113 seg., 124 seg.). Rilevanti sono le particolarità del comportamento illecito, la situazione personale della ricorrente e una

corretta valutazione dell'interesse pubblico e privato. In particolare è necessario che il provvedimento appaia essenziale ed idoneo a raggiungere lo scopo perseguito dalla misura amministrativa e che sussista un rapporto ragionevole fra lo scopo perseguito e la restrizione alla libertà personale che ne consegue (DTF 130 I 65 consid. 3.5.1; 128 II 292 consid. 5.1; 126 I 219 consid. 2c; GAAC 64.36 consid. 4b, 63.1 consid. 12c).

8.2 Nel suo gravame A._____ ha rilevato come la Procura Pubblica ticinese non avesse promosso l'accusa, né emanato un decreto d'accusa nei suoi confronti in relazione ai fatti che avevano condotto all'avviso di contravvenzione del 7 giugno 2006, nonché alla decisione di divieto d'entrata in Svizzera del 26 giugno successivo.

A questo proposito giova rammentare che in virtù del principio della separazione dei poteri e a norma di una consolidata giurisprudenza, l'autorità amministrativa non è vincolata dalle considerazioni del giudice penale, in quanto essa non persegue il medesimo scopo dell'autorità penale e gli interessi che è chiamata a salvaguardare possono differire. Nella misura in cui l'autorità competente in materia di polizia degli stranieri non persegue il medesimo scopo dell'autorità penale e gli interessi che è chiamata a salvaguardare possono essere differenti, essa valuta sulla base di criteri autonomi se l'allontanamento dalla Svizzera di uno straniero resosi colpevole di un reato sia necessaria e opportuna. In effetti, se da un lato il giudice penale è tenuto a decidere in funzione della migliore prognosi di risocializzazione, dall'altro l'autorità amministrativa si prefigge di proteggere la sicurezza e l'ordine pubblico (cfr. DTF 129 II citato consid. 3.2. e giurisprudenza ivi citata). Alla luce di quanto sopra, la facoltà dell'UFM di prevedere una sanzione amministrativa malgrado l'assenza di una decisione da parte delle autorità penali è del tutto giustificata e legittima.

8.3 Quo alla sua situazione personale, la ricorrente ha affermato di avere intrapreso tutti i passi necessari per sposare il cittadino elvetico H._____, dimostrando così di intrattenere stretti legami con la Confederazione.

In primo luogo dagli atti di causa si evince che, malgrado i preparativi molto avanzati con le preposte autorità cantonali, gli interessati non siano convolati a nozze. Ad ogni buon conto nulla impedisce loro di

celebrare la loro unione all'estero o di richiedere all'UFM il rilascio di un salvacondotto a questo scopo. Di transenna, le dichiarazioni contrastanti della ricorrente in merito alle sue relazioni sentimentali fanno sorgere legittimi dubbi in merito all'effettività delle stesse. In effetti essa ha dapprima affermato di essere fidanzata, dal dicembre 2006, con G._____, persona che conosceva da circa 2 anni e mezzo, (cfr. verbale di interrogatorio del 26 gennaio 2007), salvo poi qualche settimana più tardi dichiarare di voler sposare H._____ (cfr. ricorso del 15 febbraio 2007 con relativi mezzi di prova).

8.4 In casu, risulta quindi che A._____ si è resa protagonista di gravi infrazioni alle norme che regolano il soggiorno e l'esercizio di un'attività lucrativa degli stranieri in Svizzera. Il comportamento da essa adottato risulta ancor più riprovevole tenuto conto del fatto che la ricorrente conosceva le prescrizioni applicabili in materia di polizia degli stranieri in Svizzera, essendo essa stata posta a beneficio di un permesso L a due riprese in questo paese nel 2004.

Tenuto conto dell'insieme degli elementi oggettivi e soggettivi della causa, il Tribunale ritiene quindi che l'interesse pubblico all'allontanamento di A._____ dalla Svizzera prevale su quello privato di quest'ultima ad entrarvi. Vista la pratica adottata dalle autorità amministrative in casi analoghi e del reiterato comportamento riprovevole di cui si è resa protagonista la ricorrente durante il suo soggiorno in Svizzera, il suo allontanamento da questo paese per una durata di tre anni appare proporzionato e adeguato alle circostanze del caso concreto (art. 49 lett. c PA).

9.

Ne discende che l'UFM con decisione del 26 giugno 2006 non ha violato il diritto federale, nè 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.

10.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico della ricorrente (art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 1-3 del regolamento dell'11 dicembre 2006 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS

173.320.2]).

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 dello stesso importo versato in data 3 aprile 2007.

3.

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata)
- autorità inferiore (incarto 2 042 183 di ritorno)
- Sezione dei permessi e dell'immigrazione, Bellinzona (incarto cantonale di ritorno)

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Graziano Mordasini

Data di spedizione: