

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte III
C-149/2006
{T 0/2}

Sentenza del 19 febbraio 2008

Composizione

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

Parti

A. _____,
patrocinata dall'Avv. Maurizio Zappa, viale Stazione 4,
6500 Bellinzona,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Divieto d'entrata.

Fatti:**A.**

In data 17 agosto 2006 gli agenti della Polizia cantonale ticinese hanno effettuato un controllo presso il Bar B._____ di C._____, noto luogo di pernottamento delle ragazze che esercitano la prostituzione. In tale occasione vi hanno accertato la presenza di A._____, cittadina rumena nata il.... Interrogata il giorno successivo, l'interessata è stata informata 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 il divieto d'entrata.

B.

Con decreto d'accusa del 18 agosto 2006 la Procura Pubblica del Canton Ticino ha posto A._____ in stato d'accusa, proponendone la condanna a 10 giorni di detenzione sospesi condizionalmente per un periodo di prova di 2 anni, in quanto ritenuta colpevole di esercizio illecito della prostituzione e di infrazione alla legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20).

Il 24 agosto 2006 essa ha interposto opposizione avverso il suddetto decreto d'accusa.

C.

L'11 settembre 2006 l'UFM ha pronunciato nei confronti di A._____ un divieto d'entrata valido fino al 10 settembre 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.

D.

In data 7 ottobre 2006, A._____, agendo per il tramite del suo patrocinatore, è insorta avverso la suddetta decisione. A mente della ricorrente la misura adottata è arbitraria e sproporzionata. Essa ha in

primo luogo rilevato che, sebbene avesse lavorato senza permesso in Svizzera per soli 7 giorni, l'UFM aveva pronunciato nei suoi confronti un divieto d'entrata della durata di 3 anni, come per tutte o quasi le persone coinvolte nel controllo, malgrado la loro evidente differente situazione personale, di modo che non aveva potuto beneficiare di un esame individualizzato delle circostanze di fatto. L'interessata ha osservato poi che, in ragione della sua breve presenza sul territorio della Confederazione, 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 che, in ragione dell'entrata della Romania nella Comunità Europea dal 1° gennaio 2007 e non appena la Svizzera avrà approvato le misure necessarie, essa potrà chiedere un regolare permesso di lavoro.

E.

Con preavviso del 30 novembre 2006, l'autorità di prime cure ha confermato la propria posizione e concluso al mantenimento del provvedimento amministrativo.

F.

Con osservazioni del 15 dicembre 2006, la ricorrente 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]).

I ricorsi pendenti presso le commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi dei ricorsi dei dipartimenti al 1° gennaio 2007 sono trattati dal TAF sulla base del nuovo diritto processuale (art. 53 cpv. 2 LTAF).

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 legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (vLDDS del 1931, CS 1 117) 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'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 (ALCP, RS 0.142.112.681), in quanto tale normativa non trova applicazione per quanto attiene la Romania e la Bulgaria, Stati entrati a far parte della Comunità europea dal 1° gennaio 2007.

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.

Dagli atti si evince che A._____ è stata fermata in data 17 agosto 2006 dalle autorità di polizia presso il Bar B._____ di C._____. Nel corso dell'interrogatorio tenutosi il giorno successivo, essa ha dichiarato di essere giunta in Svizzera l'11 agosto 2006 in provenienza dalla Spagna con l'espressa intenzione di prostituirsi, attività poi svolta fino al momento del suddetto controllo di polizia.

7.1 La ricorrente ha quindi riconosciuto di avere soggiornato e lavorato illegalmente in Svizzera senza essere al beneficio di alcuna autorizzazione. Essa ha quindi contravvenuto alle succitate prescrizioni legali che regolano 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). Dalle considerazioni che precedono e nella misura in cui A._____ non si è rivolta alle autorità competenti per regolarizzare le proprie condizioni di soggiorno e di lavoro, si constata che essa non ha avuto il comportamento che è giustificato attendersi da ogni straniero che desidera dimorare in questo paese. Secondo la prassi costante tale attitudine deve essere qualificata come grave nell'ottica della polizia degli stranieri (GAAC 63.38 consid. 13 e 63.2 consid. 14.2 e art. 13 cpv. 1 2^a frase vLDDS), 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).

7.2 D'altronde si rileva che la prostituzione di per sé non è proibita in Svizzera. Si sottolinea nondimeno che essa attira, spesso indipendentemente della volontà delle persone che la esercitano, una nebulosa criminalità. In effetti, non è raro che l'ambiente della criminalità organizzata estenda la propria attività in quello della prostituzione, per mezzo del prossenetismo e della tratta di esseri umani. Si rileva che in questo contesto, cittadini stranieri che si ritrovano abbandonati a loro stessi in un paese che non è il loro sono specialmente vulnerabili. Di conseguenza, con il suo comportamento la ricorrente ha concorso ad incrementare un rischio per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, ed in considerazione dei motivi preventivi di polizia, l'UFM aveva fondati motivi per qualificare A._____ di straniera indesiderabile.

Ne consegue che nella fattispecie oggetto di disanima il divieto d'entrata, in considerazione dell'aspetto preventivo e di controllo dello stesso provvedimento amministrativo che in questa sede va sostenuto, 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 Nella fattispecie A. _____ non ha contestato la fondatezza del comportamento illegale ritenuto nei suoi confronti, limitandosi a rilevare di aver soggiornato e svolto un'attività lucrativa senza autorizzazione alcuna tra l'11 ed il 17 agosto 2006, dunque per soli 7 giorni, di modo la pronuncia nei suoi confronti di un divieto d'entrata della durata di 3 anni appare sproporzionata.

In primo luogo le infrazioni di cui si è resa protagonista la ricorrente 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). Giova poi sottolineare come il fatto che il comportamento illecito dell'interessata si sia protratto per soli 7 giorni sia riconducibile ad una mera causalità, che nulla toglie all'illegalità del suo comportamento.

Quo alla situazione personale, la ricorrente non risulta avere particolari legami con la Svizzera. Si può pertanto affermare che il suo rapporto con la Svizzera non è irrinunciabile e l'autorità di prime cure non ha violato il principio della proporzionalità.

È inoltre incontestabile che la prostituzione e tutto ciò che tocca tale attività può costituire un rischio per la salute, la sicurezza e l'ordine pubblico. Come già sottolineato, le misure di allontanamento sono anche destinate a proteggere gli interessati stessi, spesso vittime di una forma di commercio d'esseri umani per il tramite appunto dello

sfruttamento diretto od indiretto della prostituzione.

Dalle considerazioni che precedono, ne deriva che l'interesse pubblico all'allontanamento di A._____ dalla Svizzera prevale su quello privato di quest'ultima ad entrarvi. Di conseguenza, da una corretta valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco, emerge che il divieto d'entrata di tre anni è adeguato alle circostanze del caso concreto (art. 49 lett. c PA).

9.

Ne discende che l'UFM con decisione dell'11 settembre 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. 800.-, sono poste a carico della ricorrente e sono computate con l'anticipo dello stesso importo versato in data 13 novembre 2006.

3.

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata)
- autorità inferiore (n° di rif. 2 250 385 di ritorno)
- Sezione dei permessi e dell'immigrazione, Bellinzona, per informazione (incarto cantonale di ritorno)

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Graziano Mordasini

Data di spedizione: