



---

Corte III  
C-6018/2010

## **Sentenza del 4 aprile 2012**

---

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),  
Jean-Daniel Dubey, Marianne Teuscher,  
cancelliera Mara Vassella.

---

Parti

A. \_\_\_\_\_,  
patrocinata dall'Avv. Roberto Passini, via Bolognese 55,  
IT-50139 Firenze con recapito presso il Prof. Dr. Daniel  
Staehelin, Kellerhals Anwälte, Hirschgässlein 11,  
Postfach 257, 4010 Basel,  
ricorrente,

contro

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

---

Oggetto

Divieto d'entrata.

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

Il 30 marzo 2010, mentre attraversava in treno la frontiera italo-svizzera, A.\_\_\_\_\_, cittadina della Repubblica della Costa d'Avorio nata il ..., proveniente da Firenze e diretta a Parigi, è stata invitata dalle Guardie di confine a scendere dal convoglio alla fermata di Briga e a seguirle presso gli Uffici delle Guardie di Confine *Oberwallis/Haut-Valais* (Alto-Vallese). In questa sede le è stato contestato di essersi identificata per mezzo di un passaporto contraffatto nel contenuto. A sostegno di tale affermazione gli agenti doganali hanno fornito un rapporto di accertamento dello stesso giorno concernente una modifica del contenuto del documento che dimostra la presenza di un'abrasione chimica relativa alla data di nascita. Il documento è stato confiscato conformemente all'art. 121 della legge federale sugli stranieri (LStr, RS 142.20). L'interessata è stata informata che nei suoi confronti avrebbe potuto essere vagliata la possibilità di una misura di respingimento, quale il divieto d'entrata in Svizzera o nello Spazio Schengen. Di seguito le è stato ingiunto di rientrare immediatamente in Italia.

**B.**

Con decisione del 1° giugno 2010, notificata il 26 luglio successivo, l'UFM ha emesso nei confronti di A.\_\_\_\_\_ un divieto d'entrata valido fino al 31 maggio 2013 per violazione e minaccia dell'ordine e della sicurezza pubblici per entrata illegale e passaporto contraffatto in vista di ingannare le autorità (cfr. art. 67 cpv. 1 lett. a LStr nel suo tenore fino al 31 dicembre 2010 [RU 2007 5437]).

**C.**

Con scritto del 27 luglio 2010 trasmesso all'Ambasciata Svizzera di Roma, l'interessata ha fatto valere per il tramite del suo patrocinatore legale che le era stato ingiustamente trattenuto il passaporto, tra l'altro considerato regolare da un funzionario del Consolato della Repubblica della Costa D'Avorio giunto sul posto. In questa sede l'interessata ha subito immotivati controlli e vessazioni essendo inoltre costretta a rilasciare delle impronte digitali. Essa ha ritenuto gravissima l'affermazione, non veritiera e non provata, sulla falsità del suo passaporto, il quale in un secondo tempo è anche stato ritenuto perfettamente legittimo dall'Ambasciata della Repubblica della Costa d'Avorio in Italia. Infine essa chiede il risarcimento di tutti i danni sia economici che morali derivati dall'accaduto causa l'umiliante e immotivata azione di fermo subita, essendo inoltre una vera e

propria discriminazione di tipo razzista. L'interessata ha infine chiesto di essere messa nelle condizioni di esercitare il suo diritto di ricorso.

Il 25 agosto 2010, il Tribunale amministrativo federale (di seguito: il Tribunale) ha preso conoscenza di detta missiva trasmessagli dall'UFM.

**D.**

Il 3 settembre 2010 il Tribunale ha invitato la ricorrente ad inoltrare una procura firmata in favore dell'Avv. Roberto Passini e a designare un recapito in Svizzera.

**E.**

Mediante scritto complementare del 28 settembre 2010 l'interessata ha inoltrato al Tribunale la procura di rappresentanza sottoscritta ed ha in parte ribadito quanto asserito con l'atto ricorsuale del 27 luglio 2010. La decisione di divieto d'entrata sarebbe illegittima nonché lesiva dei diritti di cittadinanza e della persona oltre che del principio fondamentale di dignità umana. L'Ambasciata della Repubblica della Costa d'Avorio in Berna avendo ulteriormente confermato la bontà, regolarità e legittimità del passaporto della ricorrente, l'accusa di contraffazione del passaporto è da considerarsi illegittima e infondata. Per tale ragione il provvedimento deve essere annullato e sospeso immediatamente. Essa ha fatto valere spese di € 4'000.00 quale risarcimento per tutti i danni sia economici che morali derivati dall'accaduto, oltre a tutte le sostenute e sostenende spese.

**F.**

Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto gravame, con preavviso del 1° marzo 2011, l'UFM ne ha postulato la reiezione, sostenendo che la falsificazione del contenuto del passaporto era stata accertata dai competenti servizi.

**G.**

Con scritto del 30 marzo 2011 il rappresentante legale dell'interessata ha inoltrato la designazione di un recapito in Svizzera presso il Prof. Dr. Daniel Staehlin, Kellerhals Anwälte, di Basilea.

**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), giusta l'art. 31 LTAF, il TAF 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 all'art. 33 LTAF.

**1.2.** 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 lett. d LTAF - possono essere impugnate dinanzi al TAF che nella presente fattispecie statuisce in via definitiva (cfr. art. 83 lett. c. cifra 1 della legge sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

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

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

**2.**

Ai sensi dell'art. 49 PA, la ricorrente può invocare 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 al momento del giudizio (cfr. DTAF 2011/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

**3.**

Occorre innanzitutto ricordare che il Tribunale esamina i rapporti di diritto sui quali si è pronunciata la competente autorità amministrativa nella decisione impugnata, la quale determina l'oggetto del contendere (cfr. segnatamente DTF 134 V 418 consid. 5.2.1, 131 II 200 consid. 3 e 125 V 413 consid. 1 e 2 nonché riferimenti ivi citati). Di principio, il Tribunale non può esaminare le censure che esulano dall'oggetto della decisione impugnata. In concreto il contenuto della decisione porta sul divieto d'entrata emesso il 1° giugno 2010. La conclusione della ricorrente tendente al ri-

sarcimento di tutti i danni, sia economici che morali che ha subito, è pertanto irricevibile in quanto esula dall'oggetto del litigio (cfr. DTF 134 precisato e sentenza del Tribunale federale 8C\_627/2009 dell'8 giugno 2010).

#### **4.**

**4.1.** Il 12 dicembre 2008 sono entrati in vigore gli accordi relativi alla normativa Schengen. Conformemente agli art. 94 cpv. 1 e 96 della Convenzione d'applicazione del 19 giugno 1990 dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen [CAS], GU L 239 del 22 settembre 2000, pagg. 19-62) e all'art. 16 cpv. 2 e 4 della legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP, RS 361), i cittadini di Stati non membri degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen (elencati nell'allegato 1 cifra LStr), i quali sono stati oggetto di un divieto d'entrata vengono di principio segnalati ai fini della non ammissione nel Sistema d'informazione Schengen ([SIS], cfr. anche art. 92 segg. CAS). Una segnalazione nel SIS comporta di conseguenza il divieto d'entrata in tutti gli stati membri dello spazio Schengen (cfr. art. 13 cpv. 1 del regolamento (CE) n. 562/2006 del parlamento europeo 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 L105 del 13 aprile 2006, pagg. 1-32]). Per motivi umanitari o obblighi di diritto internazionale gli Stati membri possono tuttavia autorizzare l'accesso ad una persona iscritta nel SIS (art. 13 cpv. 1 in relazione con l'art. 5 cpv. 4 lett. c codice frontiere Schengen).

**4.2.** Di principio, un cittadino di un Paese terzo, che risiede regolarmente in una Parte contraente, ha il diritto di circolare liberamente in tutto lo spazio Schengen senza dover richiedere un'autorizzazione d'ingresso alla relativa ambasciata. Occorre che sia in possesso di un titolo di soggiorno duraturo e di un documento di viaggio riconosciuto, entrambi validi (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. b ultima frase 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]).

## 5.

**5.1.** A seguito dello sviluppo dell'acquis di Schengen, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2011, è stato modificato l'art. 67 LStr, disposizione che disciplina il divieto d'entrata (Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la CE concernente il recepimento della direttiva CE sul rimpatrio [direttiva 2008/115/CE] RU 2010 5925 e FF 2009 7737).

**5.2.** Conformemente all'attuale art. 67 cpv. 1 LStr, l'UFM vieta l'entrata in Svizzera, fatto salvo il cpv. 5, ad uno straniero allontanato se, l'allontanamento è eseguito immediatamente in virtù dell'articolo 64*d* capoverso 2 lettere a–c (cpv. 1 lett. a); lo straniero non ha lasciato la Svizzera entro il termine impartitogli (cpv. 1 lett. b). L'UFM può inoltre 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 LStr); ha causato spese d'aiuto sociale (cpv. 2 lett. b); si trova in carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto o cautelativa (cpv. 2 lett. c). 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 LStr). Infine l'autorità cui compete la decisione può, per motivi umanitari o altri motivi gravi, rinunciare a pronunciare un divieto d'entrata oppure sospenderlo definitivamente o temporaneamente (art. 67 cpv. 5 LStr).

## 6.

**6.1.** La predetta modifica di legge non ha previsto alcuna disposizione transitoria inerente all'introduzione del nuovo art. 67 LStr. Occorre dunque esaminare se l'applicazione della nuova norma agli elementi di fatto presi in considerazione dall'UFM, ponga un problema di retroattività illecita. Se il nuovo diritto deve essere applicato ad una fattispecie, verificatasi prima della sua entrata in vigore, ma che esplica a tutt'oggi i suoi effetti, l'applicazione della nuova legge, riservato il principio della buona fede, è in linea generale ammissibile (cfr. ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6<sup>a</sup> ed. integralmente rielaborata, Zurigo/San Gallo 2010, cifra 337 segg. e anche sentenza del TAF C-2482/2009 del 28 gennaio 2010, consid. 6.2, pag. 10 e DTAF 2009/3 consid. 3.2, pag. 29 seg.). In concreto ne discende che alla presente causa è applicabile il nuovo diritto essendo il divieto d'entrata emanato nei confronti della ricorrente tuttora effettivo.

**6.2.** L'attuale art. 67 cpv. 2 lett. a LStr corrisponde al previgente art. 67 cpv. 1 lett. a LStr (RU 2007 5437). Ai sensi dell'art. 67 cpv. 3 LStr un divieto d'entrata è pronunciato per una durata massima di cinque anni. Esso può tuttavia essere pronunciato per una durata più lunga se l'interessato costituisce un grave pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici. Siccome la prassi previgente dell'UFM, per quanto concerne la disposizione del divieto d'entrata, è compatibile con questi principi (cfr. FF 2009 7752), in definitiva non vi sono mutamenti sostanziali.

## **7.**

**7.1.** Il divieto d'entrata non ha carattere penale bensì mira a lottare contro le perturbazioni della sicurezza e dell'ordine pubblici; si tratta dunque di una misura a carattere preventivo e non repressivo (cfr. Messaggio relativo alla legge sugli stranieri dell'8 marzo 2002, FF 2002 pag. 3428). La sicurezza e l'ordine pubblici nel senso dell'art. 67 LStr comprendono, tra i beni giuridici da proteggere nel contesto della polizia, anche l'inviolabilità dell'ordine giuridico obiettivo (cfr. Messaggio precitato, FF 2002 pag 3424; cfr. anche RAINER J. SCHWEIZER / PATRICK SUTTER / NINA WIDMER, in: Rainer J. Schweizer [Ed.], Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Vol. III/1, Basilea 2008, Parte B cifra 13 con ulteriori riferimenti). In questo senso l'art. 80 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS 1421.201) statuisce che vi è violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici in caso di mancato rispetto di prescrizioni di legge e di decisioni dell'autorità. Ai sensi dell'art. 80 cpv. 2 OASA vi è esposizione della sicurezza e dell'ordine pubblici a pericolo, se sussistono indizi concreti che il soggiorno in Svizzera dello straniero in questione porti con notevole probabilità a una violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici.

**7.2.** Le violazioni di prescrizioni in materia d'entrata in Svizzera possono dunque condurre all'emissione di un divieto d'entrata (cfr. anche art. 115 segg. LStr in relazione con l'art. 67 cpv. 2 lett. a LStr).

## **8.**

**8.1.** Nella presente fattispecie, l'autorità ha emesso una decisione di divieto d'entrata nei confronti della ricorrente per violazione e minaccia della sicurezza e dell'ordine pubblico conformemente al previgente art. 67 cpv. 1 lett. a LStr (cfr. attuale art. 67 cpv. 2 lett. a LStr). A mente dell'autorità inferiore l'interessata ha violato le prescrizioni d'entrata in Svizzera

poiché si prestava ad entrarvi con un passaporto falso in vista di ingannare le autorità. La ricorrente contesta con veemenza tale conclusione.

**8.2.** Innanzitutto il Tribunale rammenta che, seppure di principio i fatti giuridicamente rilevanti siano esaminati d'ufficio dalle autorità amministrative, le parti sono tenute a collaborare al fine di accertare le prove giuridicamente rilevanti conformemente all'art. 13 PA (cfr. DTF 115 V 133 consid. 8a). In particolare, incombe al ricorrente di fornire le prove qualora non ve ne siano o qualora non si possa ragionevolmente esigere che l'autorità le fornisca in conformità alla regola universale dell'onere della prova di cui all'art. 8 del Titolo preliminare del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC, RS 210). Nel caso di mancata collaborazione sarà il ricorrente a subirne le conseguenze (cfr. DTF 125 V 133 consid. 2, 122 II 385 consid. 4c/cc, 114 la 1 consid. 8c).

**8.3.** Ora, dalle risultanze agli atti emerge che in base al rapporto di accertamento del 30 marzo 2010 il passaporto dell'interessata presentava una contraffazione riguardante la data di nascita, ovvero un'abrasione chimica (cfr. predetto rapporto di accertamento del 30 marzo 2010, pag. 2).

Dal canto suo l'interessata sostiene che al momento del controllo presso gli Uffici doganali svizzeri, il 30 marzo 2010, era intervenuto un funzionario dell'Ambasciata della Repubblica della Costa d'Avorio in Italia, il quale aveva garantito la regolarità del passaporto. Lo stesso, in un secondo tempo, era pure stato ritenuto perfettamente legittimo dall'Ambasciata della Repubblica della Costa d'Avorio in Italia. Nell'atto ricorsuale del 27 settembre 2010 la ricorrente dichiara che a conferma della bontà, regolarità e legittimità del proprio passaporto, anche l'Ambasciata della Costa d'Avorio in Berna si era attivata svariate volte presso le competenti autorità svizzere.

Tuttavia nessuna prova concreta emerge dagli atti di causa che sia in grado di avvalorare le allegazioni della ricorrente: in particolare non è stata prodotta alcuna dichiarazione delle menzionate Ambasciate della Repubblica della Costa d'Avorio in Svizzera e in Italia che corrobori quanto preteso dall'interessata. Neppure i vari contatti che sarebbero avvenuti tra l'Ambasciata della Costa d'Avorio a Berna e le autorità svizzere sono attestati da prove concrete. Occorre dunque constatare che quanto sostenuto dall'interessata non oltrepassa lo stadio delle mere affermazioni.

Tenuto conto del fatto che la ricorrente non ha esibito prove concrete in merito alla legittimità del suo passaporto, il Tribunale giunge alla conclu-

sione che – in base al rapporto di accertamento - detto documento non può essere ritenuto valido.

**8.4.** Nella specie, visto il titolo di soggiorno italiano di durata illimitata di cui è beneficiaria la ricorrente, quest'ultima avrebbe avuto il diritto di circolare in tutto lo spazio Schengen nella misura in cui fosse stata in possesso di un documento di viaggio valido. Data l'irregolarità del suo passaporto, la ricorrente non era legittimata a varcare il confine svizzero (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. a LStr in relazione con l'art. 64 cpv. 1 lett. b LStr).

Considerate le circostanze del caso concreto, vi è dunque motivo di ritenere una violazione delle prescrizioni di legge ai sensi dell'art. 80 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS 142.20).

## **9.**

Essendo la decisione di divieto d'entrata 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).

A tale proposito occorre esaminare, se la durata del provvedimento amministrativo è stata fissata nel rispetto dell'esercizio del potere d'apprezzamento, prestando particolare attenzione al principio della proporzionalità. Sotto questo aspetto è necessario procedere ad una corretta ponderazione degli interessi in causa: quello pubblico della Svizzera al mantenimento del divieto d'entrata e quello privato della ricorrente a potervi entrare. Rilevanti sono le particolarità del comportamento illecito, la situazione personale della persona interessata e la rilevanza del bene giuridico minacciato o violato (cfr. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6<sup>a</sup> ed. integralmente rielaborata, Zurigo/St. Gallo 2010, cifra 581 segg.). 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). Di principio l'interesse pubblico al mantenimento di provvedimenti amministrativi nel contesto della polizia degli stranieri è da considerarsi elevato.

**9.1.** Per quanto riguarda l'interesse privato di A.\_\_\_\_\_ dalle risultanze agli atti non emergono elementi idonei a considerarlo preponderante.

Concretamente essa non ha dimostrato di avere stretti legami con la Svizzera.

**9.2.** Il Tribunale ritiene pertanto che l'interesse pubblico all'allontanamento della ricorrente dalla Svizzera per un periodo di tre anni prevalga su quello privato di quest'ultima ad entrarvi.

**10.**

Ne discende che l'UFM con decisione del 1° giugno 2010 non ha violato il diritto federale, né abusato nel suo potere d'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 sono poste a carico della parte 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]).

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronun-  
cia:**

**1.**

Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali sono poste a carico della ricorrente e sono compu-  
tate con l'anticipo spese versato dalla stessa alla cassa del Tribunale.

**3.**

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata)
- autorità inferiore (incarto n. di rif. ... di ritorno; Raccomandata)

La presidente del collegio:

La cancelliera:

Elena Avenati-Carpani

Mara Vassella

Data di spedizione: