



Corte III
C-6196/2007

{T 0/2}

Sentenza del 23 giugno 2009

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Antonio Imoberdorf, Ruth Beutler,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,
patrocinata dal Soccorso operaio svizzero SOS,
via Zurigo 17, 6900 Lugano,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Divieto d'entrata in Svizzera.

Fatti:**A.**

Interrogata in data 31 maggio 2007 dagli agenti della Polizia cantonale ticinese, A._____, cittadina brasiliana nata il ..., ha dichiarato di essere entrata in Svizzera una prima volta in data 12 ottobre 2006, alloggiando per quasi 2 mesi dapprima presso l'affittacamere B._____ e poi presso il locale C._____. L'interessata ha affermato di non aver mai esercitato la prostituzione nei suddetti affittacamere, di trovarsi in Svizzera in qualità di turista e di aver conosciuto durante tale permanenza il suo attuale compagno, residente a Lugano. Essa ha poi dichiarato di essere uscita dal territorio elvetico alla fine del 2006 e di avervi fatto ritorno una seconda volta in data 8 aprile 2007, alloggiando presso l'appartamento del fidanzato ed intenzionata a rimanere in Svizzera fino al mese di luglio 2007, in attesa del divorzio del compagno. A._____ ha infine manifestato l'intenzione della coppia di convolare a nozze e di stabilirsi definitivamente in Brasile.

In data 1° giugno 2007, la Polizia cantonale ha trasmesso al Ministero Pubblico ticinese un rapporto di segnalazione concernente A._____ quale indiziata per infrazione alla legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS, CS 1 117).

B.

Con decisione del 9 luglio 2007, notificata il 20 agosto 2007 tramite la Rappresentanza svizzera di Brasilia, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha pronunciato nei confronti di A._____ un divieto d'entrata valido fino all'8 luglio 2010, motivandolo come segue:

"Straniera il cui ritorno in Svizzera è indesiderato a motivo del suo comportamento (dichiarazioni contrastanti circa lo scopo del suo soggiorno; prostituzione)."

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

C.

In data 14 settembre 2007, A._____, agendo per il tramite del suo patrocinatore, è insorta avverso la suddetta decisione, postulandone l'annullamento. A sostegno del proprio gravame, la ricorrente ha ritenuto che la decisione impugnata viola il diritto federale e il principio di

proporzionalità. In particolare essa ha affermato di non aver mai subito condanne né in Svizzera né in Brasile e di essere stata unicamente sentita come indiziata nell'ambito di un'inchiesta di Polizia relativa all'esercizio illegale della prostituzione, senza tuttavia essere condannata. Infine l'interessata ha affermato che sulla base del verbale d'interrogatorio del 31 maggio 2007 le sue dichiarazioni circa lo scopo del suo soggiorno non avrebbero potuto essere ritenute contrastanti.

D.

Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto ricorso, con preavviso del 27 novembre 2007, l'UFM ha postulato la reiezione del gravame. L'autorità di prime cure ha ripreso le argomentazioni sviluppate nella sua decisione del 9 luglio 2007, sottolineando come la situazione dell'interessata non si fosse modificata in modo tale da giustificare una valutazione diversa della fattispecie. In particolare l'autorità di prime cure ha rilevato che nel 2004 l'interessata aveva soggiornato illegalmente in Svizzera e che la stessa, durante la sua permanenza in Svizzera nel 2006, ha alloggiato in due affittacamere, conosciuti dalle autorità ticinesi quali locali adibiti al meretricio. Per quanto concerne i numeri di telefono di prostitute, persone attive nell'ambito della prostituzione e un indirizzo di un sito internet (Happysex) trovati nella rubrica telefonica del telefono cellulare, ricevuto a dire dell'interessata, in regalo dal fidanzato, l'UFM ha rilevato come la circostanza di donare un telefono alla propria fidanzata con tali numeri nella rubrica, facesse sorgere seri dubbi sulla credibilità della fattispecie sostenuta dall'interessata. L'autorità inferiore ha infine sottolineato che, a seguito delle disparità socioeconomiche tra la Svizzera e il Brasile nonché della situazione personale di A._____, il soggiorno per ragioni turistiche non ha pertinenza.

E.

Invitata a prendere posizione in merito al preavviso dell'autorità intimata, con replica del 2 gennaio 2008, la ricorrente si è sostanzialmente riconfermata nelle proprie allegazioni di fatto e di diritto.

F.

In data 19 gennaio 2009 il Ministero pubblico ha emesso un decreto di non luogo a procedere per insufficienza di prove nei confronti della ricorrente.

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 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 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 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 del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

2.

2.1 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 (LDDS, CS 1 117) conformemente all'art. 125 LStr in relazione con la cifra I dell'allegato 2.

2.2 Conformemente all'art. 126 cpv. 1 LStr, alle procedure introdotte prima del 1° gennaio 2008 rimangono tuttavia applicabili le vecchie disposizioni di legge (cfr. DTAF 2008/1 consid. 2). La decisione impugnata è stata emessa prima dell'entrata in vigore della LStr; per l'esame materiale del suddetto ricorso ci si deve riferire alla normativa precedente, segnatamente all'art. 13 cpv. 1 LDDS, come pure alle corrispondenti disposizioni di applicazione.

2.3 In applicazione dell'art. 126 cpv. 2 LStr, la procedura inerente alle domande presentate prima dell'entrata in vigore della LStr il 1° gennaio 2008, è retta dal nuovo diritto.

2.4 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. _____ 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).

4.

4.1 Nel suo gravame, la ricorrente ha rilevato di non aver subito nessuna condanna di natura penale. Dagli atti emerge infatti che il Ministero Pubblico ha pronunciato in data 19 gennaio 2009 un decreto di non luogo a procedere per insufficienza di prove in merito ai fatti che hanno condotto alla decisione di divieto d'entrata del 9 luglio 2007 nei confronti dell'interessata.

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. Tenuto conto delle finalità differenti perseguite dalla sanzione penale e dal divieto d'entrata, di principio indipendenti tra di loro, entrambe le misure possono coesistere ed applicarsi ad una medesima fattispecie. Un divieto d'entrata può in tal caso essere adottato anche in assenza di un giudizio penale, sia in ragione della mancata apertura di un procedimento penale, sia della pendenza dello stesso. È sufficiente che le autorità, sulla base di un proprio apprezzamento dei mezzi di prova, giungano alla conclusione che lo straniero adempia ai presupposti per l'adozione di un divieto d'entrata (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-43/2006 del 27 febbraio 2007 consid. 6.1). L'autorità amministrativa valuta pertanto sulla base di criteri autonomi se l'allontanamento dalla Svizzera di uno straniero sia necessario ed opportuno e può quindi giungere a conclusioni differenti da quelle ritenute dal giudice penale.

4.2 Alla luce di quanto esposto, la facoltà dell'UFM di prevedere una sanzione amministrativa malgrado la pronuncia di un decreto di non luogo a procedere da parte delle autorità penali è giustificata.

5.

5.1 Secondo l'art. 1a LDDS 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.

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

6.

6.1 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 contravenuto 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 LDDS). 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 LDDS).

6.2 Il divieto d'entrata previsto all'art. 13 cpv. 1 1^a frase LDDS 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. GAAC 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.

Dal profilo del diritto degli stranieri la prostituzione, gli ambienti e le attività ad essa legate, rivestono un carattere rilevante sotto due punti di vista.

7.1 Da una parte la prostituzione costituisce un'attività lucrativa ai sensi dell'art. 6 dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RU 1986 I 1791) e sottostà pertanto alle relative norme inerenti l'accesso di cittadine e cittadini stranieri al mercato del lavoro elvetico. Il non rispetto delle normative in oggetto costituisce una violazione delle disposizioni in materia di diritto degli stranieri tale da giustificare di per sé l'adozione di un divieto d'entrata in applicazio-

ne dell'art. 13 cpv. 1 LDDS. Nulla cambia in ragione del fatto che per quanto attiene la prostituzione si sia in presenza di un'attività lucrativa per la quale un'autorizzazione di polizia non è senz'altro concessa (cfr. a questo titolo BRIGITTE HÜRLIMANN, Prostitution - ihre Regelung im schweizerischen Recht und die Frage der Sittenwidrigkeit, Zurigo 2004, pag. 75 segg.; FULVIO HAEFELI, Die Prostitution und die Bestimmungen des ANAG über den Nachzug ausländischer Ehegatten, in SJZ 95 [1999] pag. 181 segg.). Il ritegno o il rifiuto quasi sistematico da parte delle autorità di migrazione ad autorizzare una determinata attività lucrativa, non fondano un'esenzione dall'obbligo di ottenere un'autorizzazione per il suo esercizio (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-4055/2007 e C-4056/2007 del 21 gennaio 2009 consid. 6.1).

7.2 D'altro canto la prostituzione, attività non proibita in Svizzera, è sovente ritenuta un manifesto delitto contro la moralità tale da giustificare di per sé l'adozione di una misura di espulsione e a fortiori la pronuncia di un divieto d'entrata per indesiderabilità (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. b LDDS in relazione con l'art. 16 cpv. 2 dell'ordinanza d'esecuzione del 1° marzo 1949 delle legge concernente la dimora ed il domicilio degli stranieri [ODDS, RU 1949 I 233]; altra opinione: BRIGITTE HÜRLIMANN, op. cit. pag. 178 segg.). In sostanza questa attività - fintanto che essa non è esercitata in piena libertà, per scelta volontaria ed a beneficio di un'autorizzazione - è legata a fenomeni negativi, che ancora una volta devono essere qualificati come una seria messa in pericolo della pubblica sicurezza. Si pensi in particolare all'apparizione di commercianti di essere umani e di protettori, i quali vanno vieppiù organizzandosi in moderne strutture economiche tendenti ad uno sfruttamento efficace della prostituzione. Le persone operanti in questi ambienti non solo commettono dei delitti nei confronti delle prostitute, ma sono sempre più attivi anche in altri ambiti della criminalità (cfr. rapporti interni della sicurezza della Svizzera 2007, pag. 10 e 30 segg., e 2006, pag. 59 segg., online su www.fedpol.admin.ch > Documentazione > Rapporti, visitato il 12 maggio 2009). 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. Alla luce di quanto esposto, la prostituzione e altre attività ad essa legate, indipendentemente dalla durata del loro esercizio e fintanto che non sono esercitate sulla base di un'espressa autorizzazione di polizia degli stranieri, adempie di per sé i requisiti per costituire una caso di indesiderabilità ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 1^a frase LDDS. Le misure adottate in questo ambito mirano

quindi anche a garantire la protezione degli stranieri in oggetto, i quali, come esposto, sono spesso divenuti vittime di un commercio di esseri umani (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-4055/2007 e C-4056/2007 sopra menzionata consid. 6.2).

8.

8.1 L'autorità di prime cure ha rimproverato alla ricorrente di essere stata dedita all'esercizio della prostituzione. Dal suo canto la ricorrente ha dichiarato di essere entrata in Svizzera unicamente per ragioni turistiche.

8.2 Nella fattispecie, in data 31 maggio 2007, la Polizia cantonale ticinese ha effettuato un intervento in Via D._____ a Lugano – Cassarate presso l'appartamento n. 2 al primo piano. Nel corso dell'intervento le autorità di polizia, dovendosi spostare presso l'appartamento al secondo piano affittato dai coniugi E._____, cittadina brasiliana nata il ... ed F._____, cittadino svizzero nato il ..., hanno rilevato la presenza dell'interessata, alla quale è stato intimato di presentare i documenti d'identità. La ricorrente è stata in seguito accompagnata negli uffici della polizia, dove è stata assunta a verbale il giorno stesso.

8.3 Durante l'interrogatorio essa ha dichiarato di trovarsi a Lugano in visita dal suo fidanzato, presso il quale alloggiava come ospite, conosciuto durante una precedente permanenza turistica in Svizzera nell'ottobre 2006. Durante tale periodo la ricorrente aveva alloggiato in due affittacamere noti alle autorità quali locali attivi nell'ambito della prostituzione. Dagli atti di causa si evince inoltre che l'interessata aveva già soggiornato illegalmente in Svizzera nel 2004 (cfr. rapporto Poste gardes-frontière La Cure del 10 dicembre 2004). Per quanto concerne la sua situazione economica, da quanto emerso dal succitato verbale d'interrogatorio, l'interessata svolge l'attività d'operaia, percependo un salario mensile di 1000 BRL corrispondenti a Fr. 600.-. Essa ha dichiarato di occuparsi assieme ai fratelli del mantenimento della famiglia, composta dalla madre e di dodici sorelle e fratelli. Tenuto conto dello stipendio recepito dall'interessata e della sua contribuzione al mantenimento della numerosa famiglia, risulta difficile immaginare che la ricorrente sia entrata in Svizzera a più riprese esclusivamente per ragioni turistiche. Si constata inoltre che nella rubrica telefonica del telefono cellulare dell'insorgente sono stati trovati numeri di prostitute, l'indirizzo di un sito internet (Happysex) e

di altre persone proprietarie di appartamenti adibiti al meretricio. Per quanto concerne il suo compagno, quest'ultimo è conosciuto dalle autorità ticinesi per aver infranto la LDDS tra il 1994 e il 2004 (cfr. rapporto di segnalazione del 1° giugno 2007). Sulla base delle considerazioni precedenti, il Tribunale ritiene che vi sono sufficienti indizi per poter affermare che all'epoca dei fatti la ricorrente era attiva nell'ambiente della prostituzione o svolgeva un'attività ad essa legata.

8.4 Alla luce di queste considerazioni si rileva dunque che l'interessata ha sottaciuto le reali motivazioni della sua permanenza sul territorio della Confederazione e che all'epoca dei fatti la ricorrente era attiva nell'ambito della prostituzione. Le condizioni per l'esistenza di un'indesiderabilità ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 1^a frase LDDS sono pertanto adempiute.

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

9.

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 tre anni, è adeguata alle circostanze del caso concreto (cfr. art. 49 lett. c PA).

9.1 Qualora l'autorità amministrativa pronunci 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 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).

9.2 La prostituzione, rispettivamente l'ambiente criminogeno che l'accompagna, costituiscono, come sopra esposto, un fenomeno indeside-

rato dal punto di vista della polizia degli stranieri. Si è dunque in presenza di un interesse pubblico di notevole importanza all'allontanamento di persone che sono legate a tali ambienti. Inoltre viste le disparità socioeconomiche tra la Svizzera e il Brasile nonché la situazione personale dell'interessata, la quale è nubile, operaia dall'età di 18 anni e vive con la madre e due dei dodici fratelli e sorelle, contribuendo al sostentamento della famiglia, A._____ può essere ritenuta indesiderata in ragione del rischio per le autorità elvetiche di dovere assisterla o per il fatto che non può essere escluso che quest'ultima tenti, tramite dei mezzi illegali, di provvedere ai suoi bisogni, in particolar modo esercitando un'attività lucrativa senza esservi precedentemente autorizzata. Le autorità svizzere possono infatti pretendere da ogni straniero residente sul suo territorio che disponga dei mezzi finanziari necessari propri ad assicurarne il proprio mantenimento, senza dipendere dall'aiuto dello Stato.

9.3 Quo alla sua situazione personale, da quanto emerso dal verbale d'interrogatorio del 31 maggio 2007, la famiglia dell'interessata, ad eccezione di una cugina che vive in Italia, si trova in Brasile ed essa stessa vive e lavora nel suo Paese d'origine. D'altro canto, la ricorrente ha dichiarato di esser stata ospite a Lugano dal suo fidanzato, cittadino svizzero, con il quale avrebbe intenzione di unirsi in matrimonio. Ora, secondo la giurisprudenza, il fidanzamento o la vita in concubinato con una persona posta a beneficio di un diritto di presenza assicurato in Svizzera non permettono in principio di invocare il diritto al rispetto della vita privata e familiare garantita dall'art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101), salvo in circostanze particolari; ciò è il caso allorquando la coppia intrattiene da parecchio tempo delle relazioni strette ed affettivamente vissute e qualora esistono degli indizi concreti in merito ad un matrimonio preso seriamente in considerazione ed imminente (sentenze del Tribunale federale 2C_90/2007 del 27 agosto 2007 consid. 4.1 e 2A.305/2006 del 2 agosto 2006 consid. 5.2 e riferimenti ivi citati). Tale non risulta essere il caso nella presente fattispecie.

9.4 Tenuto conto dell'insieme degli elementi in causa, il Tribunale ritiene pertanto 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, il suo allontanamento dal territorio della Confederazione per una

durata di tre anni appare proporzionato e adeguato alle circostanze del caso concreto (art. 49 lett. c PA).

10.

Ne discende che l'UFM con decisione del 9 luglio 2007 non ha violato il diritto federale, né abusato del suo potere di apprezzamento; l'autorità di prime cure non ha accertato in modo inesatto o incompleto i fatti giuridicamente rilevanti ed inoltre la decisione non è inadeguata (art. 49 PA). Per questi motivi il ricorso va respinto.

11.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico della ricorrente (art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 1-3 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]).

(Dispositivo alla pagina seguente)

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale
pronuncia:**

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 700.- sono poste a carico della ricorrente e sono computate con l'anticipo spese dello stesso importo versato in data 18 ottobre 2007.

3.

Comunicazione a:

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

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Dario Quirici

Data di spedizione: