



Corte III
C-6278/2011

Sentenza del 12 settembre 2012

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Jean-Daniel Dubey, Ruth Beutler,
cancelliere Manuel Borla.

Parti

A. _____,
per notifica presso Piccolo Studio legale, Avv. Francesca
Balerna Gianotti, Piazza Solduno 1, casella postale 444,
6604 Solduno,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Divieto d'entrata.

Fatti:**A.**

Con decisione del 6 ottobre 2011, A._____ cittadina croata nata il ..., è stata condannata dal Statthalteramt di Bülach, alla multa di fr. 350.-, come pure al pagamento dei costi procedurali per fr. 210.-, per infrazione alla legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RS 142.20), in particolare per essere entrata e avere soggiornato in Svizzera dal 24 giugno al 23 settembre 2011, per complessivi 91 giorni, senza valido permesso, essendo lo stesso già scaduto.

B.

A tale decisione giudiziaria ha fatto seguito la decisione dell'Ufficio federale della migrazione (in seguito UFM), che il 18 ottobre 2011 ha pronunciato nei confronti di A._____ un divieto d'entrata, valido da subito e sino al 22 settembre 2013, per violazione e minaccia della sicurezza e dell'ordine pubblici (art. 67 LStr). L'autorità di prime cure ha inoltre privato di effetto sospensivo un eventuale ricorso, nonché deciso la pubblicazione nel sistema d'informazione Schengen – SIS.

C.

Il 13 novembre 2011 A._____ ha interposto ricorso contro la decisione dell'autorità di prime cure, chiedendone l'annullamento e postulando la restituzione dell'effetto sospensivo al ricorso. A sostegno delle proprie allegazioni essa ha sottolineato di non essere a conoscenza che il suo atto violava Legge federale sugli stranieri. In particolare il Consolato non l'avrebbe informata in merito e nemmeno la polizia all'aeroporto al momento del suo rientro in Svizzera il 24 giugno 2011. A suo dire dunque il divieto d'entrata pronunciato sarebbe una "misura eccessiva e sproporzionata", nonché avrebbe conseguenze "decisamente gravose". La ricorrente ha inoltre ribadito che durante il periodo in questione non avrebbe soggiornato in modo permanente in Svizzera ma avrebbe fatto visita a conoscenti in Italia e in Germania. Infine A._____ ha evidenziato di non comprendere la "sanzione" dell'UFM considerando che la Croazia avrebbe firmato il trattato di adesione all'Unione europea il 9 dicembre 2011.

D.

Con osservazioni del 19 gennaio 2012, l'UFM ha ribadito che la ricorrente ha violato in maniera grave l'ordine e la sicurezza pubblici poiché, in possesso di un visto turistico avrebbe soggiornato in Svizzera oltre 3 mesi sull'arco di sei mesi. L'autorità di prime cure, non ritenendo di dover modi-

ficare il proprio apprezzamento alla luce dei fatti esposti dalla ricorrente, ha chiesto a questo Tribunale di dichiarare il ricorso infondato in tutte le sue conclusioni e confermare la decisione impugnata.

E.

Benché invitata a replicare con ordinanza del 6 marzo 2012, l'interessata non ha fatto pervenire alcuno scritto al presente Tribunale.

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 amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 dalla legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTF.

In particolare, le decisioni in materia di divieto d'entrata 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. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 lett. c cifra 1 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

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

1.3 A._____ ha il 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 i motivi di ricorso sono 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 alcun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA). Rilevante è in primo luogo la situazione di

fatto al momento del giudizio (cfr. DTAF 2011/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

3.

3.1 Giusta l'art. 5 cpv. 1 della LStr, lo straniero che intende entrare in Svizzera dev'essere in possesso di un documento di legittimazione riconosciuto per il passaggio del confine e, se richiesto, di un visto (let. a), deve disporre dei mezzi finanziari necessari al soggiorno (let. b), non deve costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici né per le relazioni internazionali della Svizzera (let. c), non dev'essere oggetto di una misura di respingimento (let. d).

Questa disposizione, relativa all'entrata in territorio svizzero, si applica soltanto se gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen non contemplino disposizioni divergenti (art. 2 cpv. 4 LStr).

3.2 Giusta l'art. 2 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008 concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV, RS 142.204), le condizioni d'entrata per un soggiorno non superiore a tre mesi o per un transito sono rette dall'art. 5 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).

L'art. 5 del Codice frontiere Schengen, il cui contenuto corrisponde largamente al contenuto dell'art. 5 LStr sopra menzionato (cfr. sul tema PHILIPP EGLI / TOBIAS MEYER *in* : Caroni / Gächter / Thurnherr, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Berne 2010, ad art. 5 LStr, n 14) indica che per un soggiorno non superiore a tre mesi nell'arco di sei mesi, le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi sono le seguenti: essere in possesso di uno o più documenti di viaggio validi che consentano di attraversare la frontiera (let. a); essere in possesso di un visto valido, se richiesto a norma del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, salvo che si sia in possesso di un permesso di soggiorno valido (let. b); giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere le-

galmente detti mezzi (let. c); non essere segnalato nel SIS ai fini della non ammissione (let. d); non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi (let. e).

3.3 In virtù dell'Accordo tra il Consiglio federale e il Governo della Repubblica di Croazia concernente la soppressione reciproca dell'obbligo del visto (RS 0.142.112.911), nonché alla luce dell'Allegato II al Regolamento CE 539/2001, i cittadini croati possono soggiornare nello spazio Schengen e in Svizzera senza alcun obbligo di visto per un periodo limitato della durata massima di 3 mesi nell'arco di 6 mesi.

4.

Giusta l'art. 10 cpv. 1 LStr per un soggiorno di tre mesi al massimo senza attività lucrativa lo straniero non necessita di un permesso, a meno che nel visto è fissato un soggiorno di durata inferiore; inoltre lo straniero che intende soggiornare in Svizzera per oltre tre mesi senza attività lucrativa necessita di un permesso (art. 10 cpv. 2 LStr). L'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, 142.201) precisa all'art. 9 cpv. 1 OASA che per un soggiorno non superiore a tre mesi in un arco di tempo di sei mesi dall'entrata, lo straniero senza attività lucrativa in Svizzera non è tenuto né ad avere un permesso né a notificarsi (soggiorno esente da permesso). Se del caso, l'interessato è tenuto a dimostrare la data dell'entrata mediante documenti idonei (art. 9 cpv. 2 OASA).

5.

5.1 A seguito dello sviluppo dell'acquis di Schengen e con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2011, il divieto di entrata, che impedisce l'entrata o il ritorno in Svizzera di un straniero indesiderato (e nello spazio Schengen, cfr. decisione del Tribunale amministrativo federale C-2316/2010 del 20 dicembre 2011 consid. 3.4), è regolata all'art. 67 LStr.

5.2 Conformemente all'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 pubbli-

ci 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). Ciononostante l'autorità a 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).

5.3 Con riferimento alla nozione di ordine e sicurezza pubblici (art. 67 cpv. 2 lett. a LStr), che sono alla base della motivazione della decisione in esame, si osserva che: 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 invece l'inviolabilità dell'ordine giuridico obiettivo, dei beni giuridici individuali (vita, salute, libertà, proprietà, ecc.) nonché delle istituzioni dello Stato (Messaggio menzionato, FF 2002 3424).

L'art. 80 cpv. 1 lett. a OASA precisa inoltre 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.

Ciò detto, ne discende dunque che i reati perpetrati contro le norme del diritto degli stranieri, rappresentano quindi delle violazioni di legge, sanzionate secondo gli art. 115 e segg. della legge federale sugli stranieri (LStr, RS 142.20), e possono in quanto tali portare all'emissione di un divieto d'entrata. Esso non deve essere tuttavia interpretato quale sanzione dal carattere penale bensì quale misura di protezione a carattere preventivo contro possibili turbative future (cfr. Messaggio precitato FF 2002 pag. 3428).

5.4 Qualora una decisione di divieto di entrata è stata pronunciata ai sensi dell'art. 67 LStr nei confronti di un cittadino di uno Stato non parte agli Accordi di associazione alla normativa di Schengen (elencati nell'allegato 1 cifra LStr), questi - 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) – viene di principio segnalato 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).

5.5 L'autorità competente esamina secondo il proprio libero apprezzamento se un divieto di entrata deve essere pronunciato. In proposito essa deve procedere ad una ponderazione meticolosa di tutti gli interessi presenti e rispettare il principio di proporzionalità (cfr. ANDREAS ZÜND/LADINA ARQUINT HILL, *Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung*, in: Uebersax/ Rudin/ Hugi Yar/ Geiser [éd.], *Ausländerrecht*, 2^{ème} éd., Bâle 2009, ch. 8.80 p. 356).

6.

6.1 Nella fattispecie l'UFM ha pronunciato nei confronti di A._____ un divieto di entrata di 2 anni con validità sino al 22 settembre 2013, ritenendo che l'interessata abbia violato e minacciato la sicurezza e l'ordine pubblico soggiornando dal 24 giugno al 23 settembre 2011 nel territorio svizzero, rispettivamente nello spazio Schengen, senza più un valido permesso.

6.2 Alla luce della documentazione agli atti, in particolare dal decreto di accusa del 6 ottobre 2011 e dal Rapporto della polizia cantonale di Zurigo, si evince che A._____ ha soggiornato in Svizzera dall' 11 marzo al 7 giugno 2011 in possesso di un visto valido con scadenza il giorno 8 giugno successivo. L'interessata, rientrata in territorio svizzero il 24 giugno 2011 per poi lasciarlo il 23 settembre 2011, ha dunque soggiorno per complessivi 91 giorni senza un valido permesso. A._____ ha riconosciuto la violazione alla LStr, rilevando tuttavia di avere commesso l'infra-

zione per negligenza, come pure di non aver soggiornato per l'intero periodo in esame, dal 24 giugno al 23 settembre 2011, in Svizzera.

6.3 Va dapprima rilevato, come indicato dall'autorità di prime cure nella decisione del 18 ottobre 2011, che poco importa se la ricorrente abbia soggiornato al di fuori del territorio svizzero per parte del periodo contestato; infatti il termine di permanenza si riferiva non solo al territorio elvetico ma bensì all'intero territorio Schengen e dunque anche alla Germania e all'Italia dove, alla luce della documentazione allegata, sembra aver soggiornato la ricorrente tra il 2 e il 30 luglio 2011 rispettivamente tra il 15 e il 31 agosto 2011. Inoltre la commissione per negligenza di un'infrazione alla LStr non comporta alcuna esenzione relativa a misure amministrative, segnatamente un divieto di entrata come quello in esame.

Ne discende pertanto che il suo soggiorno in Svizzera dal 24 giugno al 23 settembre 2011 era illegale.

6.4 A fronte di quanto esposto, e considerato che A. _____ non ha avuto il comportamento che è giustificato attendersi da ogni straniero che desidera entrare e soggiornare in questo paese, il divieto di entrata pronunciato dall'UFM appare giustificato. 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 2 anni, è adeguata alle circostanze del caso concreto (cfr. art. 49 lett. c PA).

7.

7.1 Qualora l'autorità amministrativa pronunci un divieto d'entrata in Svizzera, essa è tenuta a rispettare i principi dell'uguaglianza, della proporzionalità e deve 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 del 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).

7.2 Nella fattispecie la ricorrente non ha contestato il soggiorno illegale in Svizzera e nel territorio Schengen per il periodo in esame, rilevando semplicemente che il divieto d'entrata le causerebbe conseguenze "decisamente gravose", senza tuttavia sostanziare e comprovare la propria allegazione (cfr. ricorso pag. 1).

In proposito va detto che le infrazioni di cui si è resa protagonista A._____ rivestono un carattere di gravità certo in quanto sono espressamente sanzionate dalle disposizioni penali di cui all'art. 115 cpv. 1 let. a e b LStr. Entrando e soggiornando in modo illegale in Svizzera per una durata di 91 giorni, essa ha quindi indiscutibilmente violato le normative in materia di diritto degli stranieri, reati per i quali l'art. 80 cpv. 1 let. a OASA prescrive che vi è conseguente violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici, e per i quali possono esserci quale conseguenza l'emissione del divieto d'entrata sul territorio svizzero (cfr. Messaggio precitato FF 2002 pag. 3429). D'altro canto l'interesse della ricorrente all'annullamento dalla decisione amministrativa non è stato assolutamente comprovato.

Ne consegue che il Tribunale ritiene che l'interesse pubblico all'allontanamento della ricorrente 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 valido sino al 22 settembre 2013 appare proporzionato ed adeguato alle circostanze del caso concreto (art. 49 lett. c PA).

8.

A._____ ha pure rilevato che la misura in esame sarebbe contraria all'ordinamento giuridico poiché il 9 dicembre 2011 la Croazia avrebbe firmato il trattato di adesione all'Unione europea; in proposito va rilevato che esso entrerà in vigore solo a partire dal 1° luglio 2013 e non conferisce automaticamente l'estensione dell'accordo ALC tra Svizzera e Unione europea anche ai cittadini croati.

9.

Infine la ricorrente pretende di non essere stata informata in modo confacente dalle autorità svizzere, le quali avrebbero dovuto metterla al corrente che il proprio diritto di soggiorno era limitato a complessivi 3 mesi sull'arco temporale di 6 mesi. Tale allegazione non è supportata da alcun mezzo probatorio e non può di conseguenza essere considerata nel quadro del presente giudizio. In questo senso l'interessata non può invocare in proprio soccorso la protezione della buona fede.

10.

Ne discende che l'UFM con la decisione del 18 ottobre 2011 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 restano 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 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 versato in data 6 gennaio 2012.

3.

Comunicazione a:

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

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Manuel Borla

Data di spedizione: