



---

Corte VI  
F-3586/2019

## Sentenza del 12 aprile 2021

---

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),  
Gregor Chatton, Andreas Trommer,  
cancelliere Dario Quirici.

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,

... ,

patrocinato dall'avv. Marco Frigerio,  
Piazza Col. C. Bernasconi 5,  
6830 Chiasso,  
ricorrente,

contro

**Segreteria di Stato della migrazione SEM,**  
Quellenweg 6,  
3003 Berna,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Divieto d'entrata.

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

A.\_\_\_\_\_ (il ricorrente), cittadino romeno nato il ... 1993, di professione operaio (muratore), risiede a ... con sua moglie e le sue due figlie.

**B.**

In Svizzera, il ricorrente è stato condannato dal Ministero pubblico (MP) del Canton Ticino, mediante tre decreti d'accusa emanati il 30 novembre 2015, il 1° dicembre 2017 e il 26 settembre 2018, a tre multe di fr. 100.–, 400.– e 300.–, con l'avvertenza che, in caso di non pagamento, le multe sarebbero state sostituite con pene detentive di 1, 4 e 3 giorni, e ciò per accattonaggio nonché vagabondaggio (fatti: da aprile 2015 a maggio 2017, e da dicembre 2017 ad agosto 2018), in conformità alla legge cantonale sull'ordine pubblico e al relativo regolamento d'esecuzione.

Il ricorrente non si è opposto ai decreti d'accusa che sono così divenuti sentenze passate in giudicato (non iscritte nel casellario giudiziale).

**C.**

In Italia, il ricorrente è stato condannato il 1° marzo 2017 ad una multa di EUR 800.– per minaccia (fatto: 8 marzo 2015), nonché il 12 febbraio 2018 ad una pena di reclusione di nove mesi, sospesa condizionalmente, per resistenza a un pubblico ufficiale e lesione corporale (fatti: 9 settembre 2016).

**D.**

Il 7 maggio 2019, venuta a conoscenza delle dette condanne, la SEM ha comunicato al ricorrente, per il tramite dell'Ambasciata di Svizzera a Bucarest (ASB), di avere l'intenzione di emettere nei suoi confronti un divieto d'entrata valido per la Svizzera e il Liechtenstein, concedendogli la possibilità di esprimersi in proposito entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione.

Il 6 giugno 2019, l'ASB ha informato la SEM che il suo scritto del 7 maggio 2019 non aveva potuto essere notificato al ricorrente.

**E.**

Il 26 giugno 2019, la SEM ha emanato nei confronti del ricorrente un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein valido fino al 25 giugno 2023 (quattro anni), togliendo nel contempo l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso.

**F.**

Il 9 luglio 2019, il Corpo delle guardie di confine svizzere ha fermato il ricorrente in Ticino, gli ha notificato il divieto d'entrata ed ha emesso nei suoi confronti una decisione di allontanamento dalla Svizzera, cresciuta in giudicato incontestata, il ricorrente avendo espressamente rinunciato, per scritto, ad interporre ricorso contro la stessa.

**G.**

Il 12 luglio 2019, il legale del ricorrente ha chiesto alla SEM di spedirgli una copia del divieto d'entrata.

**H.**

Il 15 luglio 2019, rappresentato dal suo legale, il ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), "*in attesa di poter prendere visione della decisione [della SEM]*", chiedendo l'annullamento del divieto d'entrata.

**I.**

Il 16 luglio 2019, la SEM ha trasmesso al ricorrente una copia del divieto d'entrata.

**J.**

Il 22 luglio 2019, il ricorrente ha inoltrato un complemento al ricorso, chiedendo, in via cautelare, la restituzione dell'effetto sospensivo, e, nel merito, l'annullamento del divieto d'entrata e della "*decisione del 16 luglio 2019 che lo conferma*".

**K.**

Il 2 agosto 2019, questo Tribunale ha accusato ricevimento e preso atto del ricorso, riservandosi di decidere sulla restituzione dell'effetto sospensivo in prosieguo.

**L.**

L'11 settembre 2019, mediante decisione incidentale, questo Tribunale ha respinto la domanda di restituzione dell'effetto sospensivo, invitando il ricorrente a versare un anticipo equivalente alle presunte spese processuali di fr. 1'000.– entro un mese dalla notifica della decisione, ciò che è avvenuto puntualmente il 18 settembre successivo.

**M.**

Il 30 ottobre 2019, su invito di questo Tribunale, la SEM ha risposto al ricorso, chiedendone il rigetto con la conferma della decisione impugnata.

**N.**

Il 21 gennaio 2020, il ricorrente ha replicato, riaffermando le proprie conclusioni, ed ha allegato copie delle ricevute relative al pagamento delle multe per accattonaggio.

**O.**

Il 18 marzo 2020, la SEM ha presentato la duplica, ribadendo la necessità di respingere il ricorso e confermare la decisione impugnata.

**P.**

Il 31 agosto 2020, il ricorrente ha trasmesso a questo Tribunale la lista di tutte le multe comminatagli per accattonaggio con le ricevute dei relativi pagamenti.

**Q.**

Il 30 novembre 2020, preso nota dell'ultimo scritto del ricorrente con il corrispondente allegato, la SEM ha riproposto di rigettare il ricorso e confermare la decisione impugnata.

**R.**

Il 23 febbraio 2021, il ricorrente ha scritto a questo Tribunale che *“la Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo [ha] recentemente sanzionato la Svizzera per avere violato l'art. 8 CEDU multando una mendicante che chiedeva l'elemosina sulla pubblica via”*, sollecitando la trattazione del ricorso.

**S.**

Il 10 marzo 2021, questo Tribunale ha informato il ricorrente sullo stato della procedura.

**Diritto:****1.**

**1.1** Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo 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), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF.

La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il divieto d'entrata del 26 giugno 2019, che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso in quanto autorità di grado inferiore al Tribunale federale (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 11 cpv. 1 e 3 dell'Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea, nonché i suoi Stati membri, sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 [ALC, RS 0.142.112.681], in vigore dal 1° giugno 2002, nonché l'art. 83 lett. c cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]; cfr. inoltre la sentenza del Tribunale federale 2C\_270/2015 del 6 agosto 2015 consid. 1).

**1.2** Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA). Un eventuale anticipo equivalente alle presunte spese processuali deve essere saldato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA).

In concreto, il ricorrente ha impugnato la decisione della SEM, di cui è il destinatario, tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando inoltre l'anticipo spese richiesto. Ne deriva che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

**2.**

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), che ha un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso

l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (artt. 49 e 54 PA).

Questo Tribunale è, in linea di massima, vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), a meno che, nell'ambito dell'oggetto del litigio, siano soddisfatte le condizioni per concedere di più ("*reformatio in melius*") o di meno ("*reformatio in peius*") rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità; cfr. MADELEINE CAMPRUBI, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2<sup>a</sup> ed., 2019, n. 8 *ad* art. 62 PA). Questo Tribunale non è invece vincolato, in nessun caso, dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA: principio dell'applicazione d'ufficio del diritto).

### 3.

Il presente litigio verte sulla decisione del 26 giugno 2019, pronunciante un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di quattro anni (26.6.2019 – 25.6.2023), di cui il ricorrente chiede l'annullamento.

### 4.

L'ALC è applicabile *ratione temporis*, *ratione personae* e *ratione materiae* alla fattispecie, nella misura in cui il ricorrente, in quanto cittadino romeno, è titolare dei diritti in esso consacrati (libertà di circolazione), i quali consistono nel diritto d'ingresso (art. 3 ALC e art. 1 § 1 allegato I ALC) nonché nel diritto di soggiorno per i lavoratori dipendenti (art. 4 ALC e artt. 6 a 11 allegato I ALC), per gli autonomi (art. 4 ALC e artt. 12 a 16 allegato I ALC), per i prestatori di servizi (art. 5 ALC e artt. 17 a 23 allegato I ALC) e per le persone che non esercitano un'attività economica (art. 6 ALC e art. 24 allegato I ALC).

La presente procedura concerne principalmente il diritto d'ingresso in Svizzera, di cui la decisione impugnata restringe l'esercizio da parte del ricorrente (deroga alla libertà di circolazione; cfr. anche DTF 143 IV 97). Di conseguenza, bisogna nel prosieguo verificare se la SEM, nel pronunciare il divieto d'entrata in sé e nel fissarne la durata a quattro anni, si sia conformata alle esigenze poste dall'ALC, secondo il quale i diritti da esso conferiti, in particolare il diritto d'ingresso, possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità (cfr. artt. 1 § 1 e 5 § 1 allegato I ALC).

### 5.

Considerato che l'ALC non regola espressamente i divieti d'entrata in

quanto tali, bisogna partire dal presupposto che si applica il diritto interno svizzero anche ai divieti d'entrata nei confronti di cittadini dell'Unione europea, come si può desumere dall'art. 24 dell'ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri (OLCP, RS 142.203). È quindi applicabile la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr), che regola i divieti d'entrata all'art. 67, la quale è stata, con effetto dal 1° gennaio 2019, ridenominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20).

## 6.

**6.1** La SEM può 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 LStrI). Nell'esercizio del suo potere discrezionale, la SEM tiene conto degli interessi pubblici e, in particolare, della situazione personale dello straniero (art. 96 cpv. 1 LStrI). Se un divieto d'entrata si giustifica, ma risulta inadeguato alle circostanze, alla persona interessata può essere rivolto un ammonimento con la comminazione di tale provvedimento (art. 96 cpv. 2 LStrI).

Il Consiglio federale ha messo a fuoco le nozioni d'ordine e di sicurezza pubblici, sul piano del diritto interno, nel suo Messaggio dell'8 marzo 2002 concernente la LStr (Messaggio LStr, FF 2002 3327). In proposito, esso ha sottolineato che *“la sicurezza e l'ordine pubblici costituiscono il concetto sovraordinato dei beni da proteggere nel contesto della polizia: 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 l'inviolabilità dell'ordine giuridico obiettivo, dei beni giuridici individuali (vita, salute, libertà, proprietà, ecc.) nonché delle istituzioni dello Stato. Vi è violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici segnatamente se sono commesse infrazioni gravi o ripetute di prescrizioni di legge o di decisioni delle autorità nonché in caso di mancato adempimento di doveri di diritto pubblico o privato”* (Messaggio LStr, pag. 3424).

**6.2** 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 LStrI).

Questa graduazione delle durate (inferiori o superiori a cinque anni) risulta dal recepimento, da parte della Svizzera, dell'art. 11 § 2 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 (direttiva sul rimpatrio; Gazzetta ufficiale [GU] dell'Unione europea L 348/98), il quale prevede che la durata del divieto d'ingresso è determinata tenendo debitamente conto di tutte le circostanze pertinenti di ogni caso e che non supera di norma i cinque anni, ma che può essere superiore ai cinque anni se il cittadino di un paese terzo costituisce una grave minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale (cfr. la nota a piè di pagina n. 147 relativa all'art. 67 LStrl; cfr. anche DTF 139 II 121 consid. 5.1 e 6.3).

**6.3** Le nozioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di pubblica sanità, secondo l'art. 5 § 1 allegato I ALC, vanno intese nel senso definito dalla direttiva 64/221/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1964 e dalla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE; dal 1° dicembre 2009, la Corte di giustizia dell'Unione europea [CGUE]), precedente la sottoscrizione dell'ALC (art. 5 § 2 allegato I ALC in relazione con l'art. 16 § 2 ALC). Così, le deroghe alla libera circolazione garantita dall'ALC devono essere interpretate in modo restrittivo. Al di là della turbativa insita in ogni violazione della legge, il ricorso di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone il sussistere di una *minaccia attuale, effettiva e sufficientemente grave* di un *interesse fondamentale per la società*. In quest'ottica, una condanna penale può essere considerata per limitare i diritti conferiti dall'ALC soltanto se, dalle circostanze che l'hanno determinata, emerge un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico (cfr. DTF 134 II 10 consid. 4.3, 130 II 176 consid. 3.4.1, 129 II 215 consid. 7.4, con i rinvii alla giurisprudenza della CGUE). A dipendenza delle circostanze, già la sola condotta tenuta in passato può comunque adempiere i requisiti di una simile messa in pericolo dell'ordine pubblico. Per valutare l'attualità della minaccia, non occorre prevedere quasi con certezza che lo straniero commetterà altre infrazioni in futuro; d'altro lato, per rinunciare a misure di ordine pubblico, non si deve esigere che il rischio di recidiva sia praticamente nullo. La misura dell'apprezzamento dipende in sostanza dalla *gravità della potenziale infrazione*: tanto più questa appare importante, quanto minori sono le esigenze in merito al rischio di recidiva (cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C\_903/2010 del 6 giugno 2011 consid. 4.3.2 e DTF 136 II 5 consid. 4.2).

**6.4** Riassumendo le esigenze poste dal diritto interno, dall'ALC e dalla giurisprudenza della CGUE, il Tribunale federale rileva che, per potere

pronunciare un divieto d'entrata fino a cinque anni al massimo nei confronti di un cittadino di un paese terzo non coperto dall'ALC, è sufficiente che egli rappresenti un semplice pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (livello I). Invece, per potere pronunciare un divieto d'entrata di cinque anni al massimo nei confronti di un cittadino di un paese terzo coperto dall'ALC, che gode quindi della libertà di circolazione, è necessario verificare se egli costituisca una minaccia di una certa gravità per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, ossia una minaccia che va al di là di una semplice messa in pericolo degli stessi (livello I bis). Quanto alla pronuncia di un divieto d'entrata superiore a cinque anni (fino a quindici e, in caso di recidiva, anche fino a venti anni: cfr. DTAF 2014/20 consid. 7), e ciò indipendentemente dall'applicazione dell'ALC (cfr. art. 11 cpv. 2 direttiva 2008/115/CE), bisogna che il cittadino in questione rappresenti una grave minaccia, ossia un "pericolo qualificato" ("*menace caractérisée*"), per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (livello II; cfr. DTF 139 II 121 consid. 5 e 6).

Questo grado di gravità qualificata, la cui ammissione costituisce l'eccezione (cfr. FF 2009 8043, pag. 8058 [in francese]), deve essere esaminato concretamente, con riferimento agli atti di causa (cfr. MARC SPESCHA, in: Spescha et al. [editori], *Migrationsrecht*, 4<sup>a</sup> ed. 2015, art. 67 LStr, n. 5, pag. 271; ADANK-SCHÄRER/ANTONIAZZA-HAFNER, *Interdiction d'entrée prononcée à l'encontre d'un étranger délinquant*, in: *AJP/PJA* 7/2018, pagg. 886 a 898). Esso è funzione della natura del bene giuridico in pericolo (ad es.: la vita, l'integrità della persona, l'integrità sessuale o la salute pubblica), della natura dell'infrazione commessa, come in caso di criminalità particolarmente grave a dimensione transfrontaliera (cfr. art. 83 § 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nella versione consolidata di Lisbona [TFUE], che menziona gli atti di terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di droga e la criminalità organizzata), oppure del numero delle infrazioni commesse (recidiva), anche alla luce della loro eventuale crescente gravità o dell'assenza di una prognosi favorevole (cfr. DTF 139 II 121 consid. 6.3).

**6.5** È ancora pertinente sottolineare che, secondo una giurisprudenza consolidata, l'autorità amministrativa non è, in virtù del principio della separazione dei poteri, vincolata dalle considerazioni del giudice penale. Tenuto conto delle finalità differenti perseguite dalla sanzione penale e dal divieto d'entrata, in linea di principio indipendenti l'una dall'altro, entrambe le misure possono coesistere ed applicarsi ad una medesima fattispecie. Un divieto d'entrata può essere adottato anche in assenza di un giudizio penale, sia per la mancata apertura di un procedimento penale, sia a causa

della pendenza dello stesso. È sufficiente che l'autorità amministrativa, fondandosi sul proprio apprezzamento dei mezzi di prova, giunga alla conclusione che le condizioni per emanare un divieto d'entrata siano soddisfatte. Pertanto, l'autorità amministrativa valuta 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 (cfr., tra le altre, DTF 140 I 145 consid. 4.3 e 137 II 233 consid. 5.2.2, nonché le sentenze TAF F-2303/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 7.1.2 e C-2463/2013 del 7 maggio 2015 consid. 8.4).

## 7.

In prosieguo importa stabilire se le condizioni per emettere un divieto d'entrata in sé (minaccia almeno di una certa gravità) fossero adempiute il 26 giugno 2019 (cfr. le sentenze del Tribunale federale 2C\_66/2018 del 7 maggio 2018 consid. 5.3.1 e 2C\_784/2014 del 24 aprile 2015 consid. 3.2 in fine); nell'affermativa, bisognerà precisare l'intensità della gravità della minaccia (minaccia solo di una certa gravità o minaccia grave). È doveroso puntualizzare che, nel caso in cui tra la decisione amministrativa e la sua verifica giudiziaria trascorra del tempo, bisogna tenere conto, per valutare il presupposto della minaccia attuale, anche di eventuali elementi di fatto successivi al rilascio del divieto d'entrata (cfr. DTF 137 II 233 consid. 5.3.1; cfr. anche la sentenza del Tribunale federale 2C\_173/2019 del 31 luglio 2019 consid. 5.2.1, con il rinvio alla sentenza CGCE del 29 aprile 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, nn. 77 a 79).

**7.1** Il ricorrente è stato condannato in Italia a due riprese, ossia ad una multa nel 2017 in relazione ad un fatto sopravvenuto nel 2015 (minaccia), e a nove mesi di reclusione, con la condizionale, nel 2018, in seguito ad un fatto intercorso il 9 settembre 2016 (resistenza a un pubblico ufficiale e lesione personale). Quando la SEM ha emanato il divieto d'entrata, il 26 giugno 2019, queste due condanne erano recenti, continuando peraltro ad esserlo, e, soprattutto rispetto ai reati di resistenza a un ufficiale pubblico e di lesione personale, la loro gravità non può essere minimizzata sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblici svizzeri. Al contrario, secondo il Codice penale svizzero (CP, RS 311), la violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari, quali rappresentanti dello Stato, è punita con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria (cfr. art. 285 cpv. 1 CP). Pertanto, la gravità di questa potenziale infrazione deve essere classificata come importante, ciò che sminuisce le esigenze riguardo al rischio di recidiva (cfr. consid. 6.3).

In questo senso, anche a prescindere dalle multe, con l'avvertenza della pena detentiva sostitutiva in caso di non pagamento, accolte al ricorrente per accattonaggio e vagabondaggio in Ticino nel 2015, 2017 e 2018, è lecito ammettere con la SEM che il ricorrente costituiva, alla luce dei suoi reati contro l'autorità pubblica italiana (resistenza e lesione), la cui importanza si rispecchia nella misura della pena (nove mesi di reclusione), una minaccia concreta di una certa gravità per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, e non soltanto un pericolo più o meno astratto.

Di conseguenza, la pronuncia di un divieto d'entrata, il 26 giugno 2019, non oltrepassante i cinque anni, era giustificata (cfr. consid. 6.2, 6.3 e 6.4).

## **8.**

Si tratta ora di verificare se la durata di quattro anni del divieto d'entrata fosse anche proporzionale, e ciò in funzione del complesso delle circostanze del caso, nel quadro del diritto del ricorrente alla libera circolazione garantito dall'ALC (cfr. consid. 4), nonché, se del caso, del suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare secondo l'art. 8 § 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, RS 0.101).

**8.1** In generale, l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo (art. 5 cpv. 2 della Costituzione federale/Cost., RS 101). Da un punto di vista analitico, il principio della proporzionalità viene suddiviso in tre regole: l'idoneità, la necessità e la proporzionalità in senso stretto (cfr. DTF 136 I 17 consid. 4.4, 135 I 246 consid. 3.1, 130 II 425 consid. 5.2 e 124 I 40 consid. 3e). La prima impone che la misura scelta sia atta al raggiungimento dello scopo d'interesse pubblico fissato dalla legge (cfr. DTF 128 I 310 consid. 5b/cc), la seconda che, tra più misure idonee, si scelga quella che incide meno fortemente sui diritti privati (cfr. DTF 130 II 425 consid. 5.2), e la terza, detta anche regola della preponderanza dell'interesse pubblico, che l'autorità proceda alla ponderazione tra l'interesse pubblico perseguito e il contrapposto interesse privato, valutando quale dei due debba prevalere in funzione delle circostanze (cfr. DTF 129 I 12 consid. 6 a 9).

**8.2** A proposito dell'art. 8 § 1 CEDU bisogna precisare che, benché non garantisca il diritto di entrata e di soggiorno in Svizzera (cfr. DTF 140 I 145 consid. 3.1 e 139 I 330 consid. 2.1 con i rinvii), esso estende la sua protezione, sotto il profilo del diritto al rispetto della *vita privata*, anche alle relazioni sociali sviluppate nell'ambito di attività professionali e commerciali di chi se ne prevale (cfr. sentenze CorteEDU – Fernandez Martinez c. Spagna [Grande Camera], n. 56030/07, 12 giugno 2014, § 110, e Niemietz

c. Germania, n. 13710/88, 16 dicembre 1992, n. 29). Secondo il Tribunale federale, dal punto di vista del diritto al rispetto della *vita familiare*, chi si richiama alla protezione dell'art. 8 § 1 CEDU deve, in generale, intrattenere una relazione stretta, effettiva ed intatta, con una persona della sua famiglia che beneficia di un diritto di presenza duraturo in Svizzera (cfr., tuttavia, la sentenza CorteEDU – Mengesha Kimfe c. Svizzera, n. 24404/05, 29 luglio 2010, § 61); in questo senso, sono protetti, segnatamente, i rapporti tra i coniugi, nonché quelli tra genitori e figli minorenni che vivono in comunione; eccezionalmente, se sussiste un particolare rapporto di dipendenza tra loro, sono presi in considerazione anche i rapporti tra genitori e figli maggiorenni (cfr. DTF 129 II 11 consid. 2).

Nondimeno, l'art. 8 § 2 CEDU permette un'ingerenza statale nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, se tale ingerenza è prevista dalla legge ed è necessaria, in particolare, alla sicurezza pubblica e alla prevenzione dei reati in una società democratica.

**8.3** In concreto, come traspare dall'analisi effettuata in precedenza (cfr. consid. 7.1), fra tutti i reati sanzionati risaltano quelli commessi in Italia contro un pubblico ufficiale (resistenza e lesione corporale), la cui gravità non può essere in alcun modo minimizzata nella prospettiva dell'ordine e della sicurezza pubblici svizzeri. Tuttavia, considerato che il ricorrente non ha recidivato, questo Tribunale è del parere che, sotto questo profilo, un divieto d'entrata di tre anni, al posto di quattro, soddisfi meglio le esigenze del principio di proporzionalità riguardo alla sua idoneità, alla sua necessità e alla sua preponderanza per la difesa dell'ordine e della sicurezza pubblici. È però ancora doveroso verificare se un divieto d'entrata di tre anni sia anche compatibile, per quanto applicabile, con l'art. 8 CEDU.

**8.4** Ora, relativamente alla protezione garantita dall'art. 8 § 1 CEDU sul piano della *vita privata*, il ricorrente non ha, e nemmeno fa valere, interessi particolari da tutelare, come potrebbe essere il caso se egli avesse, grazie al suo lavoro di muratore, allacciato e sviluppato contatti sociali stretti in Ticino, essendo precisato che la mendicizia, a cui il ricorrente ha pure avuto ricorso per sovvenire ai bisogni della sua famiglia, non è considerata, secondo la giurisprudenza, come un'attività economica privata (cfr. DTF 134 I 214 consid. 3). In questo senso, il ricorrente non può ricavare nulla da questa norma convenzionale riguardo ad un'eventuale riduzione della durata del divieto d'entrata. Rimane invece impregiudicata la questione della tutela della mendicizia come espressione della libertà personale ai sensi dell'art. 8 § 1 CEDU (cfr. consid. 8.5, qui sotto).

Lo stesso discorso vale, *mutatis mutandis*, sul piano della *vita familiare* del ricorrente, la quale si svolge a ..., dove egli vive con sua moglie e le sue due figlie.

**8.5** Ciò posto, il ricorrente si riferisce, nel suo ultimo scritto del 23 febbraio 2021, ad una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CorteEDU), senza indicare quale, per sostenere che "*l'esercizio della questua non può essere sanzionato quando la persona lo effettua per potersi garantire il proprio sostentamento*", con la precisazione che egli "*ha a proprio carico moglie e figli e che, comunque, ha provveduto a corrispondere le multe comminatagli dimostrando pienamente la propria volontà di adeguarsi alle norme vigenti nel nostro paese*".

Con ogni probabilità il ricorrente intende la sentenza *Lacatus c. Svizzera*, n. 14065/15, del 19 gennaio 2021, pronunciata da una Camera di sette giudici della CorteEDU, e relativa a una richiedente romena appartenente alla minoranza etnica dei Rom, che elemosinava a Ginevra negli anni 2011 – 2013, e che, per questo motivo, è stata multata a più riprese, subendo per finire una pena detentiva di cinque giorni nel 2015 in seguito al non pagamento delle multe.

**8.5.1** È necessario rilevare, per prima cosa, che la sentenza in questione non è ancora definitiva (cfr. art. 44 CEDU). Inoltre, la stessa è posteriore al rilascio del divieto d'entrata del 26 giugno 2019, per cui, beninteso, non si può rimproverare alla SEM di non averne tenuto conto. È però sensato ed opportuno considerarla, per quanto possibile, in questa sede (cfr. consid. 7).

Ciò premesso, la CorteEDU ha riconosciuto che il fatto di chiedere l'elemosina rientra nella nozione di "vita privata" secondo l'art. 8 § 1 CEDU, nel senso che "*en mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire*" (sentenza, § 56). In seguito, la CorteEDU ha considerato determinante il fatto che la richiedente, dopo essere stata condannata ad una multa di fr. 500.–, che non ha potuto pagare a causa della sua situazione di "*vulnérabilité manifeste*", senza "*d'autres choix que la mendicité pour survivre*", ha dovuto espiare una pena detentiva di cinque giorni (sentenza, §§ 7, 108 e 115). La CorteEDU ha quindi accertato che l'ingerenza delle autorità svizzere nella vita privata della richiedente, materializzatasi nella pena detentiva di cinque giorni, non era necessaria in una società democratica, ossia che non era proporzionata né allo scopo di combattere la criminalità organizzata, né a quello di proteggere i diritti dei passanti e dei proprietari

di negozi (sentenza, §§ 115 e 116), da cui la violazione dell'art. 8 § 1 CEDU e la condanna della Svizzera al pagamento alla richiedente di un'indennità di EUR 922.– per torto morale.

**8.5.2** Come si vede, questa fattispecie non è del tutto sovrapponibile a quella del ricorrente, il quale, disponendo dei mezzi per pagare le multe, non ha dovuto espiare alcuna pena detentiva. In aggiunta a ciò, il ricorrente ha una moglie e due figlie, con le quali non vive sulla strada, ed esercita la professione di operaio, dimodoché non deve ricorrere all'elemosina come unico mezzo possibile per sopravvivere, nonostante conosca dei periodi di disoccupazione, come si può evince dall'incarto. Questo per dire che non è evidente fino a che punto il ricorrente possa richiamarsi pertinentemente alla sentenza *Lacatus c. Svizzera*, questione che egli, d'altra parte, non tematizza in modo approfondito dal punto di vista della sua situazione personale. In proposito è però necessario sottolineare che la sentenza della Corte EDU nega, *in casu*, la proporzionalità delle *sanzioni di natura penale*, soprattutto la *pena detentiva*, per controllare la mendicizia, mentre non mette in discussione la facoltà di adottare misure amministrative, come il divieto d'entrata, a questo scopo (sentenza, §§ 105, 112 e 115).

Comunque, la questione della portata della sentenza *Lacatus c. Svizzera* in questa procedura può rimanere irrisolta. In effetti, data la riduzione del divieto d'entrata a tre anni che si impone in relazione al reato certo grave, ma non reiterato, commesso in Italia contro un pubblico ufficiale (resistenza e lesione corporale), le multe pronunciate in Ticino contro il ricorrente per accattonaggio, con l'avvertenza che, in caso di non pagamento, sarebbero state sostituite da una pena detentiva, non sono di per sé suscettibili di condurre ad una riduzione ulteriore della durata del provvedimento, e ciò a prescindere dal senso che si voglia, in definitiva, attribuire alla sentenza *Lacatus c. Svizzera*.

**8.6** Sulla scorta di tutto quanto precede, la ponderazione dell'interesse pubblico della Svizzera a tenere lontano dal suo territorio il ricorrente e l'interesse privato di quest'ultimo ad usufruire, in particolare, della libera circolazione secondo l'ALC, essenzialmente facendo uso del suo diritto d'ingresso in Svizzera (cfr. art. 1 § 1 allegato I ALC), non permette di considerare che una durata del divieto d'entrata di quattro anni sia proporzionata: una durata di tre anni appare invece più consona a garantire la difesa dell'ordine e della sicurezza pubblici svizzeri senza incidere in misura eccessiva sugli interessi privati, qualunque essi siano, del ricorrente.

**9.**

In conclusione, pronunciando un divieto d'entrata di quattro anni, la SEM ha violato l'art. 67 cpv. 3 LStrl, l'ALC e il principio di proporzionalità nell'esercizio del suo potere d'apprezzamento (art. 49 lett. a PA). Stando così le cose, in accordo con le considerazioni sopraesposte, il ricorso deve essere parzialmente accolto, e la decisione impugnata riformata, nel senso che la durata del divieto d'entrata è ridotta a tre anni, per cui lo stesso è valido dal 26 giugno 2019 al 25 giugno 2022.

**10.**

**10.1** Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Esse comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 cpv. 1 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]); la tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (artt. 63 cpv. 4bis PA e 2 cpv. 1 TS-TAF).

In concreto, siccome le conclusioni del ricorrente sono state parzialmente accolte in relazione alla fissazione della durata del divieto d'entrata, è giusto porre a suo carico, a titolo di spese processuali ridotte, fr. 750.– da prelevare sull'anticipo di fr. 1'000.– da lui già versato. Di conseguenza, fr. 250.– saranno restituiti al ricorrente una volta che la presente sentenza sarà cresciuta in giudicato.

**10.2** Considerato che il ricorso è parzialmente ammesso, il ricorrente, che è rappresentato da un avvocato, ha diritto a un'indennità, ridotta in proporzione, per le spese necessarie derivanti dalla causa (spese ripetibili: art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Dato che il ricorrente non ha presentato alcuna nota d'onorario, l'indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF). Ora, alla luce dell'ampiezza e del contenuto del ricorso e del suo complemento, è appropriato attribuire al ricorrente un'indennità ridotta per spese ripetibili di fr. 500.– (onorario e spese d'avvocato). Si osservi ancora che la SEM, in quanto autorità federale, non ha diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

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

**1.**

Il ricorso è parzialmente accolto, e la decisione impugnata del 26 giugno 2019 è riformata, nel senso che la durata del divieto d'entrata è ridotta a tre anni, per cui esso è valido fino al 25 giugno 2022.

**2.**

Per il resto, il ricorso è respinto.

**3.**

Le spese processuali ridotte di fr. 750.– sono messe a carico del ricorrente e dedotte dall'anticipo di fr. 1'000.– da lui già versato. Al ricorrente saranno restituiti fr. 250.– dopo la crescita in giudicato della presente sentenza.

**4.**

Al ricorrente è attribuita un'indennità ridotta per spese ripetibili pari a fr. 500.–, a carico della SEM.

**5.**

Comunicazione:

- al ricorrente (atto giudiziario; allegati: osservazioni della SEM del 30 novembre 2020 [per conoscenza], e formulario indirizzo per il pagamento);
- alla SEM (restituzione dell'incarto SIMIC ...; allegato: scritto del ricorrente del 23 febbraio 2021 [per conoscenza]).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

**Rimedi giuridici:**

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: