



Corte VI
F-4466/2017

Sentenza del 27 agosto 2019

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Fulvio Haefeli, Gregor Chatton,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,
c/o ...,
...,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Divieto d'entrata.

Fatti:**A.**

A._____ (la ricorrente) è una cittadina italiana nata il ... in Ticino, dove è cresciuta con i genitori, una sorella e un fratello, ottenendo un diploma di ... nel La ricorrente percepisce dal ... una rendita d'invalidità intera, con un'incapacità lavorativa del 75%, in ragione di disturbi psichici, ed ha pure beneficiato, in seguito, di prestazioni complementari.

B.

Il 25 marzo 2014, la Corte delle assise criminali (CAC) del Tribunale penale del Cantone Ticino ha condannato la ricorrente, in carcerazione preventiva dall'8 giugno 2013, ad una pena detentiva di quattro anni per tentato omicidio intenzionale (dolo eventuale) in stato di scemata imputabilità, commesso con un coltello da cucina nei confronti del suo ex fidanzato lo stesso 8 giugno 2013, ordinandole nel contempo un trattamento psichiatrico integrato da colloqui psicoterapici di sostegno e da una terapia farmacologica idonea, da eseguirsi già durante l'espiazione della pena. La sentenza della CAC è cresciuta in giudicato incontestata.

C.

Il 22 agosto 2014, l'Ufficio della migrazione (UM) cantonale ha revocato alla ricorrente il permesso di domicilio C UE/AELS, intimandole nello stesso tempo di lasciare la Svizzera al momento della sua scarcerazione.

Il 2 settembre 2015, il Consiglio di Stato (CS) ha respinto il gravame della ricorrente contro la decisione dell'UM; il 10 agosto 2016, il Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) ha confermato la decisione del CS; dal canto suo, il 16 gennaio 2017 (sentenza 2C_887/2016), il Tribunale federale ha pronunciato il rigetto dell'impugnativa della ricorrente contro il giudizio del TRAM.

D.

Il 29 marzo 2017, il Giudice dei provvedimenti coercitivi ha accordato alla ricorrente la libertà condizionale a decorrere dal 13 aprile 2017, con un periodo di prova di un anno, ai fini dell'allontanamento ed abbandono del territorio svizzero.

E.

Il 10 maggio 2017, venuta a conoscenza del caso, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha comunicato alla ricorrente di essere intenzionata a pronunciare nei suoi confronti un divieto d'entrata per la

Svizzera e il Liechtenstein, concedendole nel contempo il diritto di essere sentita in proposito.

Il 9 giugno 2017, la ricorrente ha fatto uso della sua facoltà di esprimersi, sottolineando, in sostanza, di non avere commesso altri reati nella sua vita, né in Svizzera né in Italia, di avere rapporti molto stretti con il Ticino e di non rappresentare un pericolo per la comunità. La ricorrente ha inoltre affermato che, in ragione della sua malattia psichica, un divieto d'entrata, aggravando *“ancor più la sanzione nei miei confronti”*, nuocerebbe al suo equilibrio psichico.

F.

Il 14 luglio 2017, dopo essersi procurata un estratto del casellario giudiziale svizzero, facente stato unicamente della condanna pronunciata dalla CAC, nonché il certificato del casellario giudiziale italiano, privo di iscrizioni, la SEM ha pronunciato nei confronti della ricorrente un divieto d'entrata per la Svizzera e il Liechtenstein di nove anni, ossia valido fino al 13 luglio 2026, togliendo nel contempo l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso. La decisione della SEM è stata notificata alla ricorrente, in Italia, il 1° agosto 2017.

Fondamentalmente, la SEM mette in risalto la gravità del reato commesso dalla ricorrente, affermando che *“non è possibile un pronostico favorevole poiché il rischio di recidiva non può essere escluso”*.

G.

L'8 agosto 2017, in disaccordo con la decisione della SEM, la ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo la riduzione della durata del divieto d'entrata a tre anni (*“Non mi oppongo alla decisione di divieto in sé, ma alla durata decisa, che ritengo sproporzionata ...”*). La ricorrente ha pure prodotto copie della perizia psichiatrica della dott.ssa B._____, psichiatra e psicoterapeuta FMH, del 16 settembre 2013, stilata su incarico del Ministero pubblico ticinese, nonché della decisione del Giudice dei provvedimenti coercitivi, del 29 marzo 2017.

In sostanza, la ricorrente rileva che il reato sanzionato dalla CAC *“è stato un evento unico, commesso all'interno di una relazione sentimentale molto perturbata. Non ho mai commesso altri reati, né prima né dopo. Tali aspetti vanno senz'altro a diminuire, se non annullare, i rischi sul fronte dell'ordine pubblico e della sicurezza sociale”*.

H.

Il 25 ottobre 2017, la ricorrente avendo nel frattempo designato un recapito in Svizzera e pagato l'anticipo relativo alle presunte spese processuali di fr. 1'000.–, questo Tribunale ha dato avvio allo scambio degli scritti, invitando la SEM a rispondere al ricorso.

I.

Il 1° novembre 2017, la SEM ha quindi preso posizione sul ricorso, riproponendo essenzialmente gli argomenti esposti nella sua decisione, ciò che la induce a concludere alla necessità di respingere l'impugnativa.

J.

Il 24 novembre 2017, la ricorrente ha replicato pretendendo che la sua situazione personale sia cambiata in maniera sostanziale rispetto a quella esposta nella sentenza della CAC, e ciò con riferimento ai congedi e al trasferimento in una struttura aperta ottenuti durante l'esecuzione della pena, nonché alla sua liberazione condizionale. La ricorrente indica inoltre di avere elaborato il reato da lei commesso, di avere cessato la relazione sentimentale con la vittima e di non consumare più bevande alcoliche, contestando che le autorità cantonali, nonché la dott.ssa B._____, abbiano mai parlato di una prognosi sfavorevole in relazione al rischio di recidiva.

K.

Il 19 gennaio 2018, la SEM ha duplicato rilevando che, alla luce dei fatti nel loro insieme (gravità e vicinanza temporale del reato, beni giuridici toccati, importanza della condanna, libertà condizionale concessa a due mesi dalla scadenza della pena, terapia tuttora in corso), *“non vi sono [...] elementi che supportino l'eccessivamente ottimistica analisi sostenuta dalla ricorrente circa l'assenza (o limitata probabilità) di rischi in riferimento alla possibilità di concederle libera entrata in Svizzera a contare dal 14 luglio 2020”*. Per questi motivi la SEM ripropone il rigetto del ricorso.

L.

Il 15 febbraio 2018, la ricorrente si è pronunciata sulla duplice, criticando essenzialmente la SEM sia per non considerare l'evoluzione positiva della sua situazione di vita, sia per attribuire alla sua terapia, che segue di propria iniziativa, una valenza negativa, anziché positiva, in rispetto al rischio di recidiva.

M.

Il 16 marzo 2018, la SEM ha riconfermato brevemente le sue conclusioni, chiedendo di respingere il ricorso.

N.

Il 26 marzo 2018, con la trasmissione alla ricorrente di una copia dell'ultima presa di posizione della SEM, questo Tribunale ha concluso, in linea di principio, lo scambio degli scritti, riservando eventuali ulteriori misure istruttorie o memorie delle parti.

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 14 luglio 2017, 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). L'anticipo equivalente alle presunte spese processuali deve essere saldato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA).

In concreto, la ricorrente, destinataria della decisione impugnata, ha presentato il suo ricorso tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando inoltre l'anticipo di fr. 1'000.–, relativo alle presunte spese processuali, nel termine fissato. Ne discende 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), il quale dispone di 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 (art. 49 e 54 PA). È determinante, in primo luogo, la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 con i riferimenti giurisprudenziali).

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*"), di meno ("*reformatio in peius*") o un'altra cosa ("*aliud*") rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità; cfr. MADELEINE CAMPRUBI, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2^a 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 14 luglio 2017, con cui la SEM ha pronunciato nei confronti della ricorrente un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di nove anni (14.7.2017 – 13.7.2026).

La ricorrente non contesta il divieto d'entrata in sé, ma la sua durata, che chiede di ridurre a tre anni. Ora, siccome l'oggetto del litigio è definito dalle pretese della parte attrice e dalle circostanze di fatto da lei addotte, se ne deve concludere che la presente causa concerne soltanto la durata e non la fondatezza del divieto d'entrata in quanto tale. In questo senso, si impone di constatare che il divieto d'entrata in sé è cresciuto in giudicato incontestato (cfr., in particolare, DTF 135 III 483 consid. 1.1.1 e 131 V 164

consid. 2.1, nonché la sentenza TAF F-465/2017 del 12 marzo 2019 consid. 4 con i riferimenti giurisprudenziali, di cui è prevista la pubblicazione).

4.

4.1 L'ALC è applicabile alla fattispecie, nella misura in cui la ricorrente è una cittadina italiana che, benché sia nata e cresciuta in Svizzera, è titolare dei diritti consacrati dall'ALC (libertà di circolazione), e di cui ha fatto in parte uso, i quali consistono nel diritto d'ingresso (art. 1 § 1 allegato I ALC) nonché nel diritto di soggiorno per i lavoratori dipendenti (art. 6 a 11 allegato I ALC), per gli autonomi (art. 12 a 16 allegato I ALC), per i prestatori di servizi (art. 17 a 23 allegato I ALC) e per le persone che non esercitano un'attività economica (art. 24 allegato I ALC).

Si osservi che, anche se si volesse ammettere che la ricorrente non ha usufruito della libertà di circolazione, in ragione del fatto che, essendo nata e cresciuta in Ticino, non si è trasferita dall'Italia alla Svizzera (assenza dell'elemento transfrontaliero o, in tedesco, "*grenzüberschreitend*"), l'applicabilità dell'ALC sarebbe comunque data in virtù dell'elemento di estraneità che costituisce la cittadinanza italiana della ricorrente (cfr. la sentenza TAF F-6954/2016 del 16 marzo 2018 consid. 5.1).

4.2 Il diritto di soggiorno in Svizzera della ricorrente è stato oggetto di una procedura davanti alle autorità cantonali ticinesi, conclusasi con una sentenza del Tribunale federale (cfr. consid. A e C).

La presente procedura riguarda, invece, il diritto d'ingresso in Svizzera della ricorrente, di cui la decisione impugnata restringe l'esercizio (deroga alla libertà di circolazione). Di conseguenza, bisogna nel prosieguo verificare se la SEM, nel fissare la durata del divieto d'entrata a nove 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. art. 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).

In proposito, la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr), che regola i divieti d'entrata all'art. 67, è stata, con effetto dal 1° gennaio 2019 (RU 2019 1413), non soltanto parzialmente modificata, ma anche ridenominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20). Benché gli art. 67 cpv. 2 lett. a e 67 cpv. 3 2^a frase della legge non abbiano subito alcuna modifica, materiale o redazionale, dal momento dell'emanazione della decisione impugnata, avvenuta il 14 luglio 2017, si utilizzerà in seguito la nuova abbreviazione LStrI (cfr. sentenza TAF F-2643/2017 del 4 febbraio 2019 consid. 4).

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).

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 cpv. 2 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre

2008 (direttiva sul rimpatrio; Gazzetta ufficiale 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. 109 relativa all'art. 67 LStrI; 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. 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: 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. [ed.], Migrationsrecht, 4^a 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 consolidata giurisprudenza, 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 in ragione della 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 la sentenza TAF C-2463/2013 del 7 maggio 2015 consid. 8.4).

7.

Come già puntualizzato (cfr. consid. 3), la ricorrente non contesta la pronuncia in sé del divieto d'entrata nei suoi confronti, ma ne chiede la riduzione a tre anni, facendo valere di non rappresentare più una minaccia grave per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri.

Si noti che la censura della ricorrente presenta due componenti, che saranno analizzate nel prosieguo una dopo l'altra: la prima concerne la qualifica dell'intensità della minaccia (minaccia solo di una certa gravità o minaccia grave), mentre la seconda riguarda la proporzionalità della durata del divieto d'entrata in relazione al complesso delle circostanze del caso.

7.1 Dall'incarto penale traspare che la ricorrente ha tentato, per motivi futili, di uccidere la sua vittima con un coltello da cucina l'8 giugno 2013, ed è stata per questo condannata dalla CAC ad una pena detentiva di quattro anni il 24 marzo 2014 (cfr. consid. B). In particolare, la sentenza della CAC riferisce che la ricorrente si è impossessata di un coltello da cucina, che ha nascosto sotto la cintola dei pantaloni, per avvicinarsi alla sua vittima che ha colpito alla schiena con movimento dall'alto verso il basso, procurandole una ferita al cavo pleurico sinistro, la quale, senza coinvolgere strutture viscerali e vascolari, avrebbe comunque potuto causare la morte della vittima, ciò di cui la ricorrente si è accollata il rischio (cfr. sentenza CAC, fogli nn. 2 e 41). Peraltro, la CAC ha riassunto le peculiarità della vicenda affermando che *“quanto accaduto altro non è stato che l'epilogo di una relazione turbolenta, tra due persone disadattate e con evidenti problemi d'abuso di alcol. Relazione turbolenta che, nei fatti, appare essere stata accettata come tale da entrambi, se solo si pensi ai diversi interventi delle autorità, alla paura abbandonica dell'imputata e, non da ultimo, alla repentina retromarcia fatta dall'uomo nella descrizione dei fatti, con il chiaro intento di sottrarre la donna ad una condanna che la terrà, in ultima analisi, per lungo tempo lontana da lui”* (sentenza CAC, fogli nn. 46 e 47).

In questo quadro, si deve pertanto ritenere che, attentando alla vita della sua vittima con un coltello (*“ha perlomeno cominciato con l'esecuzione dell'omicidio”*: sentenza CAC, foglio n. 44), per dolo eventuale, la ricorrente ha tentato di ledere il bene più importante, con l'integrità fisica, protetto

dall'ordinamento giuridico svizzero (la vita umana). In questo modo, la ricorrente ha gravemente violato, senza l'ombra di un dubbio, l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri. Questa conclusione vale indipendentemente dal fatto che la sentenza della CAC non sia stata impugnata davanti alla Corte di appello e di revisione penale cantonale (CARP), appello che avrebbe eventualmente potuto concludersi con una riduzione della pena.

7.2 Quanto alla personalità della ricorrente, che soffre di un *“disturbo di personalità emotivamente instabile di tipo Borderline, [con] uso episodico di sostanze alcoliche”*, dalla perizia psichiatrica della dott.ssa B._____, del 13 settembre 2013, allegata al ricorso, risulta in dettaglio che *“dal punto di vista psichiatrico forense la commissione di nuovi reati è possibile ma non è necessaria, non presentando la perizianda una particolare struttura psicologica di cui il reato è un sintomo”*, che *“la commissione di altri reati dello stesso genere: aggressività verbale e fisica verso terzi è possibile. La sua personalità è mossa dall'angoscia abbandonica con necessità di instaurare legami fusionali in cui l'altro deve colmare tale angoscia con intolleranza da parte della perizianda del distacco, da lei vissuto come abbandono ingiusto, e deve soddisfare ogni desiderio in modo immediato, scatenando la sua rabbia se non subito soddisfatta con rischio elevato di passaggio all'atto. Ma non è possibile esprimersi con certezza sulla probabilità di quanto e come ciò avvenga”*, e che *“la turba psichica di cui la perizianda è affetta non è di notevole gravità. Il disturbo di personalità da lei presentato può ancora beneficiare di un'adeguata cura con possibilità di miglioramento”* (cfr. perizia, punti 1 [Esistenza di una turba psichica] e 3 [Rischio di recidiva]).

7.3 Ciò posto, bisogna ora esaminare se, alla luce della grave infrazione penale da lei commessa e delle caratteristiche della sua personalità, sia possibile stabilire, con sufficiente verosimiglianza (*“hinreichende Wahrscheinlichkeit”*: DTF 136 II 5 consid. 4.2), che dalla ricorrente emani presentemente una minaccia grave per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri. In proposito, bisogna rilevare che, data la gravità dell'infrazione commessa, il rischio di recidiva, per valutare l'attualità della minaccia, non assurge ad un'importanza decisiva. Cionondimeno, in base alla perizia psichiatrica della dott.ssa B._____, questo Tribunale è del parere che il rischio di recidiva non poteva essere minimizzato dalla SEM, al momento del rilascio del divieto d'entrata, e che non può nemmeno essere minimizzato, benché la perizia dati ormai del 13 settembre 2013, al momento del presente giudizio (cfr. consid. 2). Questo vale anche se il rischio di recidiva è ipotizzabile con sufficiente verosimiglianza, fondandosi sulle risultanze della perizia psichiatrica, soltanto nel contesto di una

relazione sentimentale, sia essa con la vittima del reato (con la quale, però, la ricorrente non intratterrebbe più rapporti) o con un'altra persona.

7.4 In conclusione, benché una minaccia possa essere qualificata come grave soltanto eccezionalmente (cfr. consid. 6.4), bisogna riconoscere che la ricorrente rappresenta, a tutt'oggi, una minaccia *grave* per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, dimodoché la SEM era senz'altro legittimata a pronunciare, il 14 luglio 2017, un divieto d'entrata superiore a cinque anni, secondo gli art. 67 cpv. 3 2^a frase LStrl e gli art. 1 § 1 e 5 § 1 allegato I ALC.

8.

Si tratta dunque, in seguito, di fissare la durata del divieto d'entrata in conformità con il principio di proporzionalità.

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]). In particolare, l'autorità non può adoperare un mezzo coattivo più rigoroso di quanto richiesto dalle circostanze (art. 42 PA). 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 Come già mostrato in precedenza, il divieto d'entrata è, di per sé, idoneo a garantire che l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri siano protetti contro la minaccia grave alla quale la ricorrente li espone a tutt'oggi. Peraltro, la legge non prevedendo altre misure idonee meno incisive, il divieto d'entrata è pure necessario.

8.3 La questione da risolvere, ora, è quella di chiarire quale debba essere la durata del divieto d'entrata secondo la proporzionalità in senso stretto. Questa valutazione deve essere effettuata, in particolare, con riferimento al diritto alla libera circolazione (art. 3 ALC in relazione con gli art. 1 § 1 e

5 § 1 allegato I ALC) e al rispetto della vita privata e familiare della ricorrente (art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950 [CEDU, RS 0.101]). Quanto all'art. 8 cpv. 1 CEDU, che non garantisce il diritto di entrata in un determinato Stato (cfr. DTF 140 I 145 consid. 3.1 e 139 I 330 consid. 2.1 con i rinvii), importa precisare che uno straniero può prevalersene, in generale, se intrattiene una relazione stretta, effettiva ed intatta, con una persona della sua famiglia che beneficia di un diritto di presenza duraturo in Svizzera; protetti sono, 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). Tuttavia, l'art. 8 cpv. 2 CEDU permette un'ingerenza statale nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e 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.

8.4 In concreto, la SEM non tematizza propriamente, nella decisione impugnata, i motivi per i quali ha ritenuto di fissare la durata del divieto d'entrata a nove anni, limitandosi essenzialmente ad affermare che la ricorrente rappresenta, in ragione del reato imputatole, una minaccia grave per l'ordine e la sicurezza pubblici della Svizzera. Lo stesso deve dirsi, fondamentalmente, della risposta della SEM al ricorso, della sua duplice e della sua ultima presa di posizione (cfr. consid. F, I, K e M).

Ora, parallelamente alla gravità della minaccia, indiscutibile, come sopra dimostrato, è importante evidenziare alcune specificità della fattispecie suscettibili di influire sulla fissazione della durata del divieto d'entrata. Innanzitutto, l'unicità del reato commesso, la ricorrente non avendo infranto la legge né prima, né dopo la condanna della CAC. In secondo luogo, il contesto in cui il reato è stato perpetrato, ossia una relazione sentimentale *"turbolenta, tra due persone disadattate e con evidenti problemi d'abuso d'alcol"* (cfr. sopra, consid. 7.1), vale a dire un contesto umano particolare, carico affettivamente e psicologicamente, che ha coinvolto, in definitiva, soltanto due persone. In terzo luogo, come si evince dalla perizia psichiatrica della dott.ssa B._____, è importante rilevare il fatto che la ricorrente non è caratterizzata da un'indole pericolosa e da pulsioni criminose, *"non presentando una particolare struttura psicologica di cui il reato è un sintomo"* (cfr. sopra, consid. 7.2). Per finire, non bisogna dimenticare che la ricorrente soffre di personalità emotivamente instabile di tipo Borderline (con uso episodico di sostanze alcoliche), ma non di notevole gravità (cfr. sopra, consid. 7.2), e che una turba psichica non può

essere considerata di per sé, nemmeno indirettamente, a titolo preventivo, come una ragione per limitare la libertà di circolazione garantita dall'ALC.

Questi aspetti, presi separatamente e nel loro insieme, che la SEM non ha apprezzato in modo differenziato, tendono ad evidenziare che la durata di nove anni del divieto d'entrata non è proporzionata al complesso delle circostanze della fattispecie.

8.5 A proposito del disturbo della personalità da cui è affetta la ricorrente, la perizia psichiatrica attesta chiaramente che esso *“può ancora beneficiare di un'adeguata cura con possibilità di miglioramento”* (cfr. sopra, consid. 7.2). In questo rispetto, la decisione del Giudice dei provvedimenti coercitivi del 29 marzo 2017, relativa alla concessione della libertà condizionale (cfr. consid. D) e pronunciata tre anni e mezzo dopo la stesura della perizia psichiatrica, riferisce che la ricorrente *“ha aderito in maniera costruttiva e proficua al lungo trattamento medico e alla farmacologia impostata, riuscendo ad attuare un percorso di miglioramento dei propri sintomi ansiosi con relativa graduale diminuzione dei medicinali assunti. Comprova di questo percorso positivo è data infine dal rispetto delle condizioni e delle regole durante i sei congedi ordinari [di cui] la detenuta ha beneficiato nelle ultime settimane, non essendo stato registrato alcun episodio inerente al consumo di alcol, a conferma degli sforzi e della volontà, espressi nel corso dell'espiazione, di rimanere astinente”* (decisione del Giudice dei provvedimenti coercitivi, pag. 6).

In quest'ottica non si può condividere il parere della SEM, quando afferma lapidariamente che la ricorrente non avrebbe fornito alcuna prova della sua astinenza (cfr. risposta al ricorso) o che, più in generale, la sua analisi della situazione sarebbe *“eccessivamente ottimistica”* (cfr. presa di posizione del 19 gennaio 2018 [cfr. consid. M]). Al contrario, in base a quanto appena esposto, bisogna ammettere che la ricorrente ha conseguito i successi necessari, richiesti dalle autorità penali e sanitarie cantonali, sul cammino dell'astinenza, ciò che deve essere qualificato come un miglioramento della sua situazione personale, in particolare sotto il profilo del rischio di recidiva. Anche questo aspetto della fattispecie, almeno in parte occultato dalla SEM, tende a mostrare che la durata di nove anni del divieto d'entrata non è proporzionata al complesso delle circostanze da valutare.

8.6 Per inquadrare le considerazioni precedenti è istruttivo eseguire, nel limite del possibile, un'analisi comparativa della giurisprudenza relativa a divieti d'entrata emanati in seguito a condanne penali gravi. In proposito, il Tribunale federale si è cimentato in un'analisi del genere nella sua

sentenza 2C_104/2019 del 2 maggio 2019, al consid. 6.3.1, scaturita dall'impugnazione della sentenza TAF F-2817/2017 del 6 dicembre 2018. Ora, più che il paragone con altre fattispecie criminali spesso maggiormente complesse e variegate, è interessante ritenere che il Tribunale federale ha confermato la durata di sette anni del divieto d'entrata oggetto della sentenza 2C_104/2019, la quale concerne una fattispecie pressoché sovrapponibile a quella qui in esame (cfr. per più dettagli, la stessa sentenza TAF F-2817/2017). Se è vero che, nel caso oggetto della sentenza 2C_104/2019, la CAC aveva, in definitiva, pronunciato una condanna di tre anni (e non di quattro), questo Tribunale non intravede motivi sufficienti, confrontando la detta fattispecie con la presente fattispecie, per pronunciare nei due casi divieti d'entrata di durata diversa, e ciò tanto più che le considerazioni relative alla misura della sanzione penale non sono vincolanti in materia amministrativa (cfr. consid. 6.5).

8.7 È ancora utile sottolineare, in relazione alla protezione accordata dall'art. 8 § 1 CEDU (diritto al rispetto della vita familiare), che la configurazione delle relazioni familiari della ricorrente non permette di ritenere, anche alla luce della giurisprudenza menzionata al consid. 8.3, che lo stesso sia applicabile, per cui risulta superfluo, per l'analisi della proporzionalità, verificare se, e in che misura, le condizioni dell'art. 8 § 2 CEDU siano eventualmente soddisfatte.

Per quanto riguarda il diritto al rispetto della vita privata, pure protetto dall'art. 8 § 1 CEDU, se la ricorrente, nata e cresciuta in Ticino, può prevalersene, non vi sono tuttavia elementi all'incanto che consentano di considerare che l'ingerenza nell'esercizio di tale diritto, per il tramite del divieto d'entrata contestato, non sia necessaria, in una società democratica come quella svizzera, alla difesa dell'ordine pubblico. D'altro canto, non si può non rimarcare che la ricorrente percepisce una rendita intera d'invalidità (cfr. consid. A), ciò che le ha senz'altro facilitato e le facilita l'inserimento o il reinserimento nella realtà norditaliana di confine, e che le cure terapeutiche e i medicinali di cui potrebbe ancora avere bisogno, sono accessibili in Italia alla stessa stregua che in Svizzera.

8.8 Sulla scorta di tutto quanto precede, la ponderazione dell'interesse pubblico della Svizzera a tenere lontana dal suo territorio la ricorrente e l'interesse privato di quest'ultima ad usufruire 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 ritenere che una durata del divieto d'entrata di nove anni sia proporzionata: una durata di sette anni appare invece più consona, sotto il profilo del principio della

proporzionalità in senso stretto, a garantire gli interessi d'ordine e di sicurezza pubblici svizzeri senza incidere fuori misura sugli interessi privati, qualunque essi siano, della ricorrente.

Si noti ancora che la durata di sette anni del divieto d'entrata, già valido dal 14 luglio 2017, costituisce una restrizione sensibile del diritto alla libera circolazione derivante dall'ALC, e che la ricorrente sta senz'altro traendo, e avrà modo di trarre ulteriormente, nel peggiore dei casi fino al 13 luglio 2024, l'insegnamento necessario dalla condanna da lei subita in Svizzera. Nel frattempo, la ricorrente potrà comunque chiedere alla SEM, per motivi fondati, la sospensione provvisoria del divieto d'entrata (cfr. art. 67 cpv. 5 LStrl), come pure, se del caso, un riesame dello stesso, in linea di massima, però, non prima della scadenza di un termine di cinque anni dal momento in cui ha lasciato la Svizzera (cfr., *mutatis mutandis*, la sentenza del Tribunale federale 2C_487/2012 del 2 aprile 2013 consid. 4.5.1 e 4.5.2; cfr. anche ADANK-SCHÄRER/ANTONIAZZA-HAFNER, op. cit., pag. 893).

9.

In conclusione, pronunciando un divieto d'entrata di nove anni, la SEM ha violato l'art. 67 cpv. 3 LStrl 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 sette anni, per cui lo stesso è valido dal 14 luglio 2017 al 13 luglio 2024.

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 (art. 63 cpv. 4bis PA e 2 cpv. 1 TS-TAF).

In concreto, siccome le conclusioni della 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. 600.– da prelevare sull'anticipo di fr. 1'000.– da lei già versato. Di conseguenza, fr.

400.– saranno restituiti alla ricorrente una volta che la presente sentenza sarà cresciuta in giudicato.

10.2 Benché sia parzialmente vincente, la ricorrente non è rappresentata da un legale e, inoltre, non ha dimostrato di avere dovuto assumere spese necessarie derivanti dalla causa, dimodoché non le si assegnano indennità per spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). 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 14 luglio 2017 è riformata, nel senso che la durata del divieto d'entrata è ridotta a sette anni, ovvero fino al 13 luglio 2024.

2.

Per il resto, il ricorso è respinto.

3.

Le spese processuali ridotte di fr. 600.– sono messe a carico della ricorrente e dedotte dall'anticipo di fr. 1'000.– da lei già versato. Alla ricorrente saranno restituiti fr. 400.– dopo la crescita in giudicato della presente sentenza.

4.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

5.

Comunicazione:

- alla ricorrente (atto giudiziario; allegato: formulario indirizzo per il pagamento);
- all'autorità inferiore (n. di rif. ...; incarto di ritorno).

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: