



Corte VI
F-4730/2019

Sentenza del 15 luglio 2021

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Susanne Genner, Yannick Antoniazza-Hafner,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,
patrocinata dall'avv. Mattia Cogliati,
Via Motta 12,
Casella postale 523,
6903 Lugano,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Divieto d'entrata.

Fatti:**A.**

A. _____ (la ricorrente), cittadina binazionale russo italiana nata il ... 1973, estetista indipendente, separata da un cittadino italiano che vive in Ticino munito di un permesso di dimora "B" UE/AELS dal ... 2015, senza figli, ha usufruito per diversi anni di un permesso per frontalieri "G" UE/AELS.

B.

Dal 2004 al 2013, la ricorrente è stata sanzionata a più riprese dalle autorità penali italiane e svizzere.

Il 22 settembre 2004, le autorità penali italiane hanno comminato alla ricorrente, per violazione delle norme disciplinanti l'immigrazione e la condizione dello straniero (fatto: ottobre 2003), una ammenda di EUR 2'890.-, poi condonata.

Il 16 maggio 2011, la Pretura penale del Canton Ticino ha condannato la ricorrente, per guida in stato di inattitudine (fatto: 17 dicembre 2009) e per impiego di stranieri sprovvisti di permesso (fatti: dal 1° ottobre al 3 novembre 2009), ad una pena pecuniaria di 60 aliquote giornaliere di fr. 70.- ciascuna, sospesa condizionalmente per un periodo di prova di due anni, nonché ad una multa di fr. 1'000.-.

Il 3 novembre 2011, le autorità penali italiane hanno dichiarato la ricorrente rea di esercizio di una casa di prostituzione (fatti: giugno 2006), di falsità materiale commessa dal privato (fatto: 2011), di abusivo esercizio di una professione (fatti: 2011) e di ricettazione (fatto: 2011), condannandola a due anni e sei mesi di reclusione e ad una multa di EUR 400.-. La pena della reclusione è stata in seguito sospesa condizionalmente, quindi ridotta di quarantacinque giorni e la ricorrente ha beneficiato della liberazione anticipata nel settembre 2013.

Il 2 aprile 2013, con decreto d'accusa, il Ministero pubblico (MP) del Canton Ticino ha riconosciuto la ricorrente colpevole di lesioni semplici (fatto: 16 marzo 2012), di minaccia reiterata (fatti: dal 16 marzo al 30 maggio 2012), di ingiuria reiterata (fatti: 30 maggio 2012), di attività lucrativa senza autorizzazione (fatti: dal 1° maggio al 30 agosto 2012), di impiego di stranieri sprovvisti di permesso (fatti: maggio 2012), di esercizio illecito della prostituzione (fatti: giugno 2012) e di un delitto contro la legge federale sugli agenti terapeutici (fatti: da maggio ad agosto 2012),

infliggendole una pena pecuniaria di 90 aliquote giornaliere di fr. 30.–, sospesa condizionalmente per un periodo di prova di tre anni.

C.

Il 21 agosto 2015, la ricorrente ha presentato all'Ufficio della migrazione del Canton Ticino (UMCT) una domanda intesa ad ottenere un permesso di dimora "B" UE/AELS.

Il 9 dicembre 2015, dopo averla sentita, l'UMCT ha deciso di negare alla ricorrente la concessione del permesso richiesto, ritenendo, viste le condanne italiane del 2004 e 2011, e svizzere del 2011 e 2013, che "*per motivi di ordine pubblico, la sua presenza sul nostro territorio non appare opportuna*". La decisione dell'UMCT è cresciuta in giudicato dopo che il gravame della ricorrente davanti al Consiglio di Stato (CS) è stato dichiarato inammissibile, e che il successivo ricorso è stato respinto dal Tribunale amministrativo cantonale (TRAM).

D.

Nel 2017 e nel 2018, la ricorrente è stata nuovamente sanzionata dalle autorità penali italiane e svizzere.

Il 12 gennaio 2017, le autorità penali italiane hanno condannato la ricorrente alla reclusione di dieci mesi per evasione dagli arresti domiciliari (fatti: 20 aprile e 7 agosto 2012), condanna divenuta irrevocabile nell'ottobre successivo.

Il 12 aprile 2017, mediante decreto d'accusa, il MP ha imputato alla ricorrente di avere commesso un abuso di un impianto per l'elaborazione di dati (fatto: 11 marzo 2017), condannandola ad una pena pecuniaria di 70 aliquote giornaliere di fr. 30.– ciascuna, sospesa condizionalmente per un periodo di prova di tre anni, nonché ad una multa di fr. 200.–.

Il 13 dicembre 2018, con decreto d'accusa, il MP ha dichiarato la ricorrente colpevole di falsità in documenti e di contravvenzione alla legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (fatti: dal 1° agosto al 31 dicembre 2017), comminandole una pena pecuniaria di 30 aliquote giornaliere di fr. 50.– ciascuna, sospesa condizionalmente per un periodo di prova di tre anni, come pure una multa di fr. 300.–.

E.

Il 15 maggio 2019, la ricorrente ha formulato all'UMCT una nuova domanda di rilascio di un permesso di dimora "B" UE/AELS.

F.

Il 21 maggio 2019, dopo avere ricevuto dall'UMCT l'incarto della ricorrente e procuratasi inoltre un estratto dell'ECRIS ("European Criminal Register Information System"), scevro di iscrizioni, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha informato la medesima che intendeva emanare un divieto d'entrata nei suoi confronti, prefiggendole un termine di venti giorni per esprimersi in proposito. La lettera della SEM non ha potuto essere notificata dal Consolato generale di Svizzera a Milano alla ricorrente, in quanto "irreperibile" all'indirizzo indicato.

G.

Il 1° luglio 2019, la SEM ha emesso nei confronti della ricorrente un divieto d'entrata quinquennale in Svizzera e nel Liechtenstein, valido fino al 30 giugno 2024 (revoca dell'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso), pretendendo che la medesima, tenuto conto delle sue condanne penali italiane e svizzere, *'abbia gravemente violato e esposto a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici'*, e che *"non sia possibile una prognosi favorevole poiché il rischio di recidiva [...] è da considerarsi elevato"*. La SEM non ha notificato la decisione alla ricorrente.

Il 17 luglio 2019, la Polizia del Canton Berna ha consegnato alla ricorrente, che si trovava a ... presso ..., il divieto d'entrata.

H.

Il 16 settembre 2019, tramite il suo legale, la ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale, chiedendo che l'effetto sospensivo sia restituito al ricorso e che il divieto d'entrata sia annullato, ed ha esibito copia di un ricorso per cassazione del 19 gennaio 2019 in relazione all'evasione dagli arresti domiciliari (cfr. consid. H).

In sostanza, la ricorrente sostiene che la SEM non ha motivato a sufficienza la decisione impugnata, che ha accertato i fatti in maniera incompleta e inesatta, come pure che è incorsa in un eccesso e in un abuso del suo potere d'apprezzamento per non essersi confrontata con la giurisprudenza federale.

I.

Il 3 ottobre 2019, mediante decisione incidentale, questo Tribunale ha

respinto la domanda di restituzione dell'effetto sospensivo al ricorso, invitando la 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 tempestivamente il 15 ottobre successivo. Ha quindi preso avvio lo scambio degli scritti.

J.

Il 19 novembre 2019, la SEM ha risposto al ricorso, chiedendo di respingerlo e confermare la decisione impugnata.

K.

Il 16 dicembre 2019, l'UMCT ha negato alla ricorrente il permesso di dimora da lei richiesto il 15 maggio 2019, intimandole di "*lasciare immediatamente la Svizzera*", decisione confermata dal CS. L'incarto non contiene nessuna informazione riguardo ad un eventuale ricorso davanti al TRAM.

L.

Il 14 febbraio 2020, la ricorrente ha inoltrato la replica, riaffermando le riflessioni e le conclusioni formulate nel ricorso.

Il 14 aprile 2020, la SEM ha presentato la duplice, ribadendo la necessità di rigettare il ricorso e confermare la decisione impugnata.

M.

Il 18 luglio 2020, l'UMCT ha ingiunto alla ricorrente di lasciare la Svizzera entro il 25 giugno 2020.

N.

Il 30 ottobre 2020, mediante decreto d'accusa (rettificato il 1.12.2020), il MP ha riconosciuto la ricorrente colpevole di ripetuta infrazione contro la legge federale sugli agenti terapeutici (fatti: da gennaio a maggio 2020), di falsità in certificati (fatti: 2018), di ripetuta contravvenzione alla legge sanitaria cantonale (fatti: da settembre 2018 a maggio 2020), di ripetuta infrazione alla legislazione federale sugli stranieri (fatti: da dicembre 2019 ad agosto 2020), condannandola alla pena detentiva di 140 giorni, "*giustificata per trattenere l'autore dal commettere nuovi crimini o delitti*", ed ordinando la sua carcerazione di sicurezza in vista dell'espiatione della pena. Il decreto d'accusa è cresciuto in giudicato incontestato.

O.

Il 19 novembre 2020, il Giudice dei provvedimenti coercitivi ha ordinato il collocamento della ricorrente in sezione aperta, decidendo che la pena

inflittale il 30 ottobre 2020 sarebbe stata considerata interamente scontata il 26 gennaio 2021.

P.

Il 15 dicembre 2020, in esecuzione della procedura di riammissione, la ricorrente è stata consegnata a Chiasso dal Corpo delle guardie di confine svizzere alla polizia italiana.

Q.

Il 3 marzo 2021, mediante ordinanza, questo Tribunale ha trasmesso alla ricorrente, all'indirizzo del suo legale, copie della lettera dell'UMCT del 18 luglio 2020, del decreto d'accusa del MP del 30 ottobre 2020, dell'ordine del GPC del 19 novembre 2020, dello scritto del MP del 1° dicembre 2020, del rapporto d'esecuzione del CCFM del 15 dicembre 2020, nonché della decisione negativa dell'UMCT del 16 dicembre 2019, dandole la facoltà di esprimersi in proposito entro il 18 marzo successivo. I detti documenti sono stati fatti pervenire a questo Tribunale dalla SEM.

Il 5 marzo 2012, la Posta svizzera ha ritornato l'ordinanza a questo Tribunale, con la menzione "*il destinatario è irreperibile all'indirizzo indicato*".

Il 9 marzo 2021, questo Tribunale ha rispedito l'ordinanza al legale della ricorrente. Il 18 marzo 2021, quest'ultimo ha risposto che "*per scrupolo di patrocinio segnalo che da mesi non ho contatti con la cliente che si è affidata nel settembre 2020 al collega avv. Mattia Cogliati*", precisando che un conoscente gli aveva riferito che la ricorrente "*era divorziata dal 2009 (sentenza del Pretore di Mendrisio)*".

R.

Il 6 aprile 2021, questo Tribunale ha inoltrato l'ordinanza, con i relativi allegati, al nuovo legale della ricorrente, con facoltà di esprimersi entro il 23 aprile 2021. Il nuovo legale della ricorrente non si è manifestato.

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 1° luglio 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, la ricorrente ha impugnato la decisione della SEM, di cui è la destinataria, 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). È determinante la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2), ciò che implica che questo Tribunale deve tenere conto anche dei fatti rilevanti intervenuti dopo la decisione impugnata, i cosiddetti “*nova*” (cfr. BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2^a ed., 2019, n. 31 *ad* art. 49 PA; cfr. anche, tra le altre, la sentenza TAF F-6368/2019 del 26 ottobre 2020 consid. 5.5 con i rinvii).

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: Auer/ Müller/ Schindler, *op. cit.*, 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 1° luglio 2019, pronunciante un divieto d’entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di cinque anni (1.7.2019 – 30.6.2024), di cui la ricorrente chiede l’annullamento.

4.

L’ALC è applicabile *ratione temporis*, *ratione personae* e *ratione materiae* alla fattispecie, nella misura in cui la ricorrente, in quanto cittadina italiana, 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 della ricorrente (deroga alla libertà di circolazione). Di conseguenza, bisogna nel prosieguo verificare se la SEM, nel pronunciare il divieto d’entrata in sé e nel fissarne la durata a cinque 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 LStrl).

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. 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^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 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 la sentenza TAF 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 1° luglio 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).

7.1 Ora, se si considera il periodo dal 2011 al 2018, precedente quindi al divieto d'entrata, si deve constatare che la ricorrente, incensurata negli altri Stati dell'Unione europea, è stata condannata a tre riprese in Italia, e a quattro riprese in Svizzera.

A prescindere dalla remota condanna del 2004, i fatti sanzionati in Italia sono occorsi nel 2006 (esercizio di una casa di prostituzione), nel 2011 (falsità materiale, esercizio abusivo di una professione, ricettazione) e nel 2012 (evasione dagli arresti domiciliari). Essi hanno dato luogo a due pene di due anni e sei mesi di reclusione nel 2011, rispettivamente di dieci mesi di reclusione nel 2017 (cfr. consid. B, D e F).

I fatti incriminati in Svizzera sono sopravvenuti nel 2009 (guida in stato di inattitudine, impiego di stranieri senza permesso), nel 2012 (lesioni semplici, minaccia, ingiuria, attività lucrativa senza autorizzazione, impiego di stranieri senza permesso, esercizio illecito della prostituzione, delitto contro la legge federale sugli agenti terapeutici) e nel 2017 (abuso di un impianto per l'elaborazione di dati, falsità in documenti, contravvenzione alla legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'indennità

per insolvenza). Questi fatti si sono tradotti in quattro pene pecuniarie, rispettivamente di 60, 90, 70 e 30 aliquote giornaliere, nonché in tre multe, rispettivamente di fr. 1'000.–, 200.– e 300.–, pronunciate nel 2011, 2013, 2017 e 2018 (cfr. consid. B e D).

Dopo la decisione della SEM la ricorrente ha nuovamente interessato la giustizia penale in Svizzera per dei fatti occorsi tra il 2018 e il 2020 (in particolare, importazione e uso di medicinali iniettabili a base di tossina botulinica senza la necessaria autorizzazione; contraffazione di un attestato di autorizzazione all'esercizio quale medico assistente; entrata e soggiorno illegali in Svizzera). Questi fatti hanno valso alla ricorrente una condanna ad una pena detentiva di 140 giorni, con carcerazione di sicurezza in vista della sua espiazione (cfr. consid. N e O).

7.2 In base a questa configurazione penale si deve riconoscere, da un lato, che la prima condanna italiana del 2011 risale già, quando la SEM ha emesso la decisione impugnata il 1°luglio 2019, a circa sette anni e mezzo di distanza, ossia una durata oggettivamente apprezzabile, per dei fatti in parte ancora più distanti nel tempo (2006). Dall'altro lato, invece, la condanna italiana del 2017, la quale, diversamente da quanto sembra sostenere la ricorrente, è cresciuta in giudicato (irrevocabilità) secondo l'estratto del casellario giudiziale italiano (cfr. consid. D), è senza dubbio recente. In questo senso, per maggiore chiarezza, la SEM avrebbe dovuto distinguere la valenza dell'una e dell'altra, ponderandole in funzione di questo criterio temporale, nei motivi alla base della pronuncia del divieto d'entrata in sé.

Ciò posto, la diversa rilevanza delle due condanne italiane è comunque messa in secondo piano dall'importanza delle quattro condanne svizzere (antecedenti la decisione impugnata). Infatti, alla luce della molteplicità dei reati e della loro frequenza in un lasso di tempo relativamente ristretto, come sopra delineato, si può senz'altro affermare che la ricorrente ha dimostrato di essere tendenzialmente propensa a trasgredire la legge e di non essere stata capace, finora, di emendarsi o di non volerlo (cfr., ad esempio, la sentenza del Tribunale federale 2C_452/2017 del 2 luglio 2018 consid. 4.4). La SEM era dunque legittimata a reputare, nel luglio 2019, che la ricorrente, benché non detenesse nessun permesso di soggiorno, presentava un rischio di reiterazione, specialmente in relazione all'impiego di stranieri sprovvisti di permesso (2009 e 2012 [cfr. consid. B]), che la rendeva una minaccia di una certa gravità, attuale ed effettiva, per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri. Si aggiunga che, diversamente da quanto sembra credere la ricorrente (cfr. ricorso, § 7b), il fatto che il MP abbia

sospeso condizionalmente le pene pecuniarie comminate, considerando dunque che *“una pena senza condizionale non sembra necessaria per trattenere l'autore dal commettere nuovi crimini o delitti”* (art. 42 cpv. 1 del Codice penale [CP, RS 311.0]), non pregiudica l'apprezzamento della sua pericolosità in ambito del diritto degli stranieri (cfr. consid. 6.5 nonché la sentenza TAF F-6368/2019, già citata, consid. 4.3). Del resto, si noti che il primo pronostico favorevole del MP sulla futura condotta della ricorrente è stato smentito da quest'ultima, come pure il secondo, il terzo ed il quarto (cfr. consid. B e D), cosicché, in relazione agli ultimi reati accertati, è stata pronunciata una pena detentiva da espiare (cfr. consid. N).

Di conseguenza, la pronuncia di un divieto d'entrata il 1° luglio 2019, non oltrepasante la durata di cinque anni, era giustificata (cfr. consid. 6.2, 6.3 e 6.4). Questa conclusione è tanto più valida che, come appena ricordato, dopo l'emanazione della decisione della SEM, la ricorrente ha subito una quinta condanna in Ticino, più grave delle quattro precedenti e senza condizionale, di cui questo Tribunale deve tener conto (cfr. consid. 2).

8.

Si tratta ora di verificare se la durata di cinque anni del divieto d'entrata fosse e sia anche proporzionale, e ciò in funzione del complesso delle circostanze del caso, nel quadro del diritto della ricorrente alla libera circolazione garantito dall'ALC (cfr. consid. 4), nonché, se del caso, del suo diritto al rispetto della propria vita privata e familiare secondo l'art. 8 par. 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 par. 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 par. 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 par. 2 CEDU consente un'ingerenza da parte dello Stato 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 esposto in dettaglio qui sopra, la ricorrente, a causa delle molteplici e frequenti infrazioni penali commesse sia in Italia che in Svizzera, continua senz'altro a rappresentare una minaccia di una certa gravità per i numerosi beni giuridici interessati dalla sua attività delittuosa, ossia, essenzialmente, la sicurezza stradale, la sicurezza migratoria, l'integrità della persona, la libertà personale, l'onore, l'integrità sessuale (cfr. art. 199 CP), la salute pubblica nonché il patrimonio. In questo contesto un divieto d'entrata di cinque anni, finalizzato a prevenire la perpetrazione di nuovi reati di questo genere in Svizzera, soddisfa 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. Peraltro, la ricorrente non fa valere alcun argomento, segnatamente sul piano professionale, che possa scardinare questa conclusione in applicazione dell'ALC. Questo si spiega essenzialmente con il fatto che, a seguito delle sue vicende penali, non detiene più alcun

permesso per frontalieri “G” UE/AELS e che non ha ottenuto il permesso di dimora “B” UE/AELS da lei richiesto (cfr. consid A, C e P).

8.4 A questo punto è però ancora necessario verificare se un divieto d’entrata di cinque anni sia compatibile, per quanto applicabile, anche con l’art. 8 CEDU.

In proposito, la ricorrente può invocare, in linea di principio, l’art. 8 par. 1 CEDU, considerato che il divieto d’entrata, come misura statale, è suscettibile di interferire nell’esercizio del suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare.

Tuttavia, sul piano della sua *vita privata* (professionale), la ricorrente non ha, e nemmeno fa valere, interessi particolari da tutelare, come già sottolineato qui sopra in relazione all’ALC, per cui non può ricavare nulla dall’art. 8 par. 1 CEDU riguardo ad un’eventuale riduzione della durata del divieto d’entrata.

Sul piano della *vita familiare* si deve notare che dall’incarto traspare con sufficiente certezza, nonostante le indicazioni contraddittorie in alcuni documenti ufficiali sullo stato civile della ricorrente (“*separata legalmente dal marito*” [decisione impugnata]; “*coniugata*” [decreto di accusa del 30.10.2020]; “*divorziata*” [rapporto d’esecuzione della riammissione del 15.12.2020]), che quest’ultima non convive più con il marito, residente in Ticino dal 2015, e che non ha figli (cfr. consid. A, P e Q). Stando così le cose, alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale e della Corte europea dei diritti dell’uomo, esposta al consid. 8.2, e in base al contenuto dell’impugnativa e della replica che non tematizzano questa questione, la ricorrente non può prevalersi della protezione dell’art. 8 par. 1 CEDU, nell’ottica della vita familiare, per ottenere un accorciamento della durata del divieto d’entrata. Ad ogni modo, anche se la ricorrente non si fosse separata da suo marito, si sarebbe senz’altro potuto esigere, durante il periodo di validità del divieto d’entrata, che mantenesse la sua relazione coniugale pur risiedendo in Italia, dato che avrebbe potuto organizzare gli incontri di coppia nella zona di confine, avendo inoltre ricorso ai mezzi di comunicazione digitali come, ad esempio, skype o zoom, oppure che suo marito, cittadino italiano stabilitosi in Ticino soltanto nel 2015, si trasferisse nuovamente nella vicina Penisola per il bene della loro vita comune (cfr., tra le tante, la sentenza TAF F-53/2018 del 4 dicembre 2019 consid. 12.7 [DTAF 2019 VII/4]).

8.5 Pertanto, sulla scorta di 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), permette di concludere che la durata del divieto d'entrata di cinque anni, benché possa sembrare troppo severa alla ricorrente, è proporzionata.

9.

Di conseguenza, pronunciando un divieto d'entrata di cinque anni, la SEM non ha violato l'art. 67 cpv. 3 LStrl, l'ALC, la CEDU e il principio di proporzionalità nell'esercizio del suo potere d'apprezzamento (art. 49 lett. a PA). Per questa ragione, in accordo con le considerazioni sopraesposte, il ricorso deve essere respinto, e la decisione impugnata confermata.

10.

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 disborso (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, considerato l'esito negativo del ricorso, le spese processuali di fr. 1'000.– sono poste a carico della ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lei già versato.

Per la medesima ragione alla ricorrente non sono assegnate 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 respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 1'000.– sono poste a carico della ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lei già versato.

3.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

4.

Comunicazione:

- alla ricorrente (atto giudiziario);
- alla SEM (restituzione dell'incarto SIMIC ...).

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: