



Corte VI
F-6045/2019

Sentenza dell'11 giugno 2021

Composizione

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

Parti

A. _____,
patrocinato dall'avv. Hans Ludwig Müller,
Rämistrasse 5, casella postale 310,
8024 Zurigo,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Divieto d'entrata.

Fatti:**A.**

Il 24 maggio 2013, A._____ (il ricorrente), cittadino libanese nato il ... 1983, sposato con una cittadina italiana e titolare di un permesso di dimora "B" UE/AELS rilasciatogli dall'Ufficio della migrazione del Canton Ticino (UMCT), è stato condannato dal Tribunale di Milano, "*ritenute le diminuenti di rito del patteggiamento*" (rito abbreviato), a quattro anni di reclusione per ventotto reati, ossia associazione per delinquere, diciotto truffe, tre ricettazioni, importazione illecita di sostanze stupefacenti, sostituzione di persona, due falsità materiali e due falsità ideologiche, con una multa di EUR 12'500.–, nonché ad una pena accessoria consistente nell'interdizione dai pubblici uffici durante cinque anni (fatti: da maggio a dicembre 2010). La sentenza è divenuta irrevocabile il 21 febbraio 2014.

B.

Il 10 aprile 2015, il ricorrente è rientrato con sua moglie in Italia.

Il 22 luglio 2015, l'UMCT ha revocato al ricorrente il permesso di dimora "B" UE/AELS.

Il 23 febbraio 2016, il Consiglio di Stato (CS) ha respinto il gravame del ricorrente contro la decisione dell'UMCT. La decisione del CS è cresciuta in giudicato incontestata.

C.

Il 4 aprile 2017, dopo aver accertato che il ricorrente era incensurato in Svizzera, e senza sentirlo preliminarmente, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha adottato nei suoi confronti un divieto d'entrata decennale in Svizzera e nel Liechtenstein, valido da subito (4.4.2017 – 3.4.2027), con contemporanea segnalazione nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e revoca dell'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso. La SEM non ha notificato il divieto d'entrata al ricorrente in Italia.

D.

Il 29 marzo 2019, l'Ufficio SIRENE ("Supplementary Information Request at the National Entry") italiano ha chiesto all'Ufficio SIRENE svizzero di cancellare il divieto d'entrata dal SIS II, nella misura in cui il ricorrente risultava essere titolare di un permesso di residenza italiano dal 15 settembre 2017.

Il medesimo giorno, su indicazione dell'Ufficio SIRENE svizzero, la SEM ha effettuato la cancellazione richiesta.

E.

Il 16 ottobre 2019, le Guardie di confine svizzere (GCS) hanno controllato il ricorrente a Sciaffusa, comunicandogli che era stato colpito da un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein.

Lo stesso giorno, la SEM ha emesso un duplicato del divieto d'entrata del 4 aprile 2017, con la precisazione che la sua segnalazione nel SIS II era stata abrogata il 29 marzo 2019, duplicato che le GCS hanno consegnato a mano al ricorrente.

F.

Il 15 novembre 2019, rappresentato dal suo legale, il ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo l'annullamento della decisione della SEM, con la precisazione che "*im übrigen fällt die Dauer der Landessperre von 10 Jahren zu lang aus*", e l'accesso al relativo incarto per poter completare la motivazione del ricorso.

G.

Il 4 dicembre 2019, questo Tribunale ha ingiunto alla SEM di dare seguito alla richiesta del ricorrente di poter accedere all'incarto, ciò che è avvenuto il 9 dicembre successivo.

H.

Il 13 dicembre 2019, questo Tribunale ha invitato il ricorrente a completare i motivi del ricorso entro il 23 dicembre seguente, termine che è stato prorogato, ad istanza di parte, fino al 14 febbraio 2020.

I.

Il 4 marzo 2020, dopo avere respinto un'ulteriore domanda di proroga del termine per completare il ricorso, questo Tribunale ha invitato il ricorrente, mediante decisione incidentale, a versare un anticipo equivalente alle presunte spese processuali di fr. 1'200.– entro il 3 aprile successivo.

A causa della pandemia di Coronavirus (COVID-19), questo Tribunale ha prolungato il termine fino al 20 aprile 2020, e il ricorrente ha effettuato il pagamento dell'anticipo spese tempestivamente il 17 aprile.

J.

Il 20 aprile 2020, il ricorrente ha trasmesso a questo Tribunale uno scritto, in cui ha commentato la sua condanna in Italia e contestato la durata di

dieci anni del divieto d'entrata, affermando che essa dovrebbe essere fissata a due anni al massimo.

K.

Il 1° luglio 2020, su invito di questo Tribunale, la SEM ha risposto al ricorso, rilevando in particolare, a giustificazione della durata del divieto d'entrata, che il ricorrente è stato *“pesantemente condannato in Italia”*, e che *“tale condanna è il risultato di patteggiamento, ciò che comporta un'importante riduzione della pena”*, da cui la necessità di respingere l'impugnativa e confermare la decisione impugnata.

L.

Il 19 novembre 2020, il ricorrente ha replicato alla SEM dopo aver ottenuto due proroghe del termine a questo scopo. Da un lato, constatando di non essere stato sentito prima del rilascio del divieto d'entrata e lamentandosi che le GCS glielo abbiano notificato senza i motivi, egli pretende che il medesimo debba essere dichiarato nullo (*“nichtig”*). Dall'altro lato, egli fa valere che le autorità italiane non hanno emesso nei suoi confronti nessun divieto d'entrata (*“keine Landessperre”*), per cui non lo considerano come un criminale senza speranza (*“ein verlorener Kriminelle”*), altrimenti lo avrebbero allontanato (*“aus Italien weggeschafft”*). In seguito, egli sostiene che la reclusione a quattro anni pronunciata nel 2013 sarebbe fuorviante (*“täuschend”*), nella misura in cui in Italia l'importanza delle pene iniziali (*“hohe Eingangsstrafen”*) è relativizzata da contestuali notevoli riduzioni (*“unmittelbar nach dem Urteil erhebliche Strafreduktionen”*) oppure la reclusione è commutata in limitazioni della libertà (*“Freiheitsbeschränkung”*) o negli arresti domiciliari (*“Hausarrest”*). Per finire, egli rileva che conta di ottenere la cittadinanza italiana in un prossimo futuro (*“in naher Zukunft”*) e che, in qualità di commerciante di auto (*“Autohändler”*), è spesso in rapporto con suoi colleghi in Svizzera, cosicché la sua attività professionale sarebbe gravemente compromessa dal divieto d'entrata (*“arg beschädigt”*).

M.

Il 1° febbraio 2020 (recte: 2021), il ricorrente ha chiesto informazioni sullo stato della procedura.

N.

Il 17 febbraio 2021, su invito di questo Tribunale, la SEM ha presentato la sua duplice, limitandosi a ribadire la necessità di respingere il ricorso e confermare la decisione contestata.

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 4 aprile 2017, notificato il 16 ottobre 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 §§ 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, DTF 136 II 177 consid. 1.1 e 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). 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: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin 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), salvo 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 4 aprile 2017, notificata al ricorrente il 16 ottobre 2019, pronunciante nei suoi confronti un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di dieci anni (4.4.2017 – 3.4.2027), di cui egli chiede l'annullamento o la riduzione della durata a due anni.

4.

L'ALC è applicabile *ratione temporis*, *ratione personae* e *ratione materiae* alla fattispecie, nella misura in cui il ricorrente, in quanto marito di una cittadina italiana, è titolare, in modo derivato, dei diritti in esso consacrati (libertà di circolazione: cfr. DTAF 2019 VII/3), 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). Di conseguenza, bisogna nel

prosieguo verificare se la SEM, nel pronunciare il divieto d'entrata in sé e nel fissarne la durata a dieci 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.

Prima di trattare il merito del ricorso è necessario esaminare la censura formale relativa alla pretesa violazione, da parte della SEM, del diritto di essere sentito del ricorrente (cfr. consid. L).

6.1 Il diritto di essere sentiti fa parte delle garanzie procedurali generali previste all'art. 29 della Costituzione federale (Cost., RS 101). Esso è consacrato dall'art. 29 cpv. 2 Cost., e comprende il diritto, per la persona interessata, di prendere conoscenza dell'incarto, di esprimersi in merito agli elementi pertinenti prima che una decisione sia emanata nei suoi confronti, di produrre delle prove pertinenti, di ottenere che sia dato seguito alle sue offerte di prove pertinenti, di partecipare all'amministrazione delle prove essenziali o almeno di poter esprimersi sul suo risultato, se ciò può influenzare la decisione da emanare. Nel quadro della procedura amministrativa, il diritto di essere sentito è previsto agli art. 26 a 28 (diritto di esaminare gli atti), 29 a 33 (diritto di essere sentito in senso stretto) e 35 PA (diritto di ottenere una decisione motivata).

In merito a quest'ultima esigenza, la giurisprudenza ha dedotto dal diritto di essere sentiti l'obbligo per l'autorità di motivare la sua decisione, così da permettere ai destinatari, e a tutte le persone interessate, di comprenderla, eventualmente di impugnarla, in modo da rendere possibile all'autorità di ricorso, se adita, di esercitare convenientemente il suo controllo (cfr. DTF

139 V 496 consid. 5.1, 139 IV 179 consid. 2.2 e 138 I 232 consid. 5.1). Si è in presenza di una violazione del diritto di essere sentiti se l'autorità non soddisfa al suo obbligo di esaminare e di trattare i problemi pertinenti. Per adempiere a queste esigenze è sufficiente che l'autorità menzioni, almeno brevemente, i motivi sui quali ha fondato la sua decisione, in modo da permettere all'interessato di apprezzare la portata di quest'ultima e di impugnarla in piena conoscenza di causa (cfr. DTF 141 II 28 consid. 3.2.4). Se si può porre rimedio, eccezionalmente, ad una violazione del diritto di essere sentiti, una violazione grave, anche tenendo conto delle esigenze di economia di procedura, non può essere sanata (cfr. DTF 138 III 225 consid. 3.3 e 137 I 195 consid. 2.2 e 2.3.2; DTAF 2013/46 consid. 6.3.7, 2012/24 consid. 3.4 con i riferimenti).

6.2 In concreto è assodato che la SEM non ha sentito il ricorrente prima di emanare il divieto d'entrata il 4 aprile 2017, come esige l'art. 30 cpv. 1 PA (audizione preliminare), e che ha pure rinunciato a notificarglielo, malgrado il contenuto dell'art. 34 cpv. 1 PA (notificazione). La ragione di ciò sembra essere riconducibile al fatto che il ricorrente era nel frattempo rientrato in Italia, verosimilmente per espiare la pena, senza lasciare un recapito all'una o all'altra autorità cantonale (cfr. consid. B). Due anni e sei mesi più tardi, il 16 ottobre 2019, le GCS hanno notificato il divieto d'entrata al ricorrente, che l'ha impugnato nel termine legale di trenta giorni (cfr. artt. 20 cpv. 1 e 50 cpv. 1 PA), chiedendo, sul piano formale, che esso sia dichiarato nullo (cfr. consid. C, E e L).

In proposito occorre sottolineare, innanzitutto, che le GCS, diversamente da quanto pretende il ricorrente nella replica (cfr. consid. L), gli hanno consegnato il duplicato del divieto d'entrata intero, con il dispositivo (pag. 1), i motivi (pag. 2) e i rimedi giuridici (pag. 3), come testimonia la firma autografa che egli ha apposto sull'ultima pagina del provvedimento. In secondo luogo si deve notare che il ricorrente ha avuto modo, in questa sede, di esprimersi compiutamente sul divieto d'entrata, criticando i motivi addotti dalla SEM. Pertanto, considerato che questo Tribunale dispone di un pieno potere d'esame (cfr. consid. 2), la violazione oggettiva del diritto di essere sentito del ricorrente, privato della possibilità di esprimersi sulle intenzioni della SEM prima di ricevere la decisione impugnata, è stata senz'altro sanata nel corso della presente procedura. In quest'ottica si aggiunga, con riferimento alla giurisprudenza citata al consid. 6.1, che la constatazione della nullità del divieto d'entrata con il conseguente rinvio della causa alla SEM per eseguire l'audizione preliminare costituirebbe una vana formalità, allungando inutilmente la procedura, e ciò a discapito

dell'interesse del ricorrente ad ottenere una decisione entro un termine ragionevole.

7.

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 LStrl). 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 LStrl). 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 LStrl).

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).

Riguardo alla natura e alla finalità del divieto d'entrata, il Consiglio federale ha precisato che lo stesso *“mira a lottare contro le perturbazioni della sicurezza e dell'ordine pubblici, non già a sanzionare un determinato comportamento; si tratta dunque di una misura a carattere preventivo e non repressivo”* (Messaggio LStr, pag. 3428).

7.1 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 dell'art. 67 LStrl; cfr. anche DTF 139 II 121 consid. 5.1 e 6.3).

7.2 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).

7.3 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).

7.4 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 massima 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).

8.

In prosieguo importa stabilire se le condizioni per emettere un divieto d'entrata in sé (minaccia almeno di una certa gravità) fossero adempiute il 4 aprile 2017, rispettivamente il 16 ottobre 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).

8.1 Come si può desumere dai documenti disponibili, il ricorrente è incensurato in Svizzera, mentre ha subito in Italia una condanna a quattro anni di reclusione nel 2013 per fatti accaduti nel 2010 (cfr. consid. A e C). Si noti che, ai fini della presente procedura, il contenuto del certificato del casellario giudiziale italiano fornisce informazioni sufficienti per inquadrare la portata della relativa fattispecie penale sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblici svizzeri. Peraltro, benché consideri la sua reclusione a quattro anni come "*täuschend*" (cfr. consid. L), il ricorrente si è astenuto dall'esibire in questa sede la sentenza del Tribunale di Milano per meglio illustrare cosa intenda.

Riguardo a questa condanna, la cui natura e importanza impressionano, si deve osservare che è stata pronunciata in seguito alla commissione di un numero altrettanto impressionante di reati, ossia ventotto, contro diversi beni giuridici, essenzialmente la salute collettiva e l'integrità della persona (importazione illecita di sostanze stupefacenti), la tranquillità pubblica (associazione per delinquere [cfr., rispetto alle specificità di questo reato, l'art. 416 del Codice penale italiano [CPI], citato al consid. 8.1.2 qui sotto), e il patrimonio (truffa, ricettazione, falsità in atti).

È ancora necessario puntualizzare che la condanna in questione è stata inflitta in conformità all'art. 444 comma 1 del Codice di procedura penale italiano (CPPI; applicazione della pena su richiesta delle parti), secondo cui "*l'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione, nella specie e nella misura indicata, di una sanzione sostitutiva o di una pena pecuniaria, diminuita fino a un terzo, ovvero di una*

pena detentiva quando questa, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino a un terzo, non supera cinque anni soli o congiunti a pena pecuniaria” (cfr. <https://www.brocardi.it/codice-di-procedura-penale/libro-sesto/titolo-ii/art444.html> [consultato il 15.4.2021]). Questo significa, come sottolineato pertinentemente dalla SEM nella sua risposta al ricorso, e contrariamente a quanto esposto dal ricorrente nella replica (cfr. consid. K e L), che, grazie al rito del cosiddetto patteggiamento (rito abbreviato), egli ha beneficiato di una diminuzione della pena, nel migliore dei casi fino ad un terzo rispetto a quella che sarebbe stata fissata seguendo il rito ordinario. Altrimenti detto, la misura della pena effettivamente comminata rispecchia solo in parte la gravità dei reati perpetrati.

8.1.1 In relazione alla salute collettiva e all'integrità della persona importa osservare che, conformemente ad una giurisprudenza consolidata, i reati in materia di sostanze stupefacenti rappresentano, di per sé, un pericolo serio e concreto per un interesse fondamentale della società, ossia la lotta al traffico di droga e al diffondersi del suo consumo, essendo precisato che questa visione delle cose è condivisa con la Svizzera da tutti gli Stati membri dell'Unione europea (cfr. DTF 139 II 121 consid. 5.3 e 129 II 215 consid. 7.3 con i numerosi riferimenti).

Ora, benché la parte della pena dovuta all'importazione illecita di sostanze stupefacenti non sia separabile dalla pena complessiva, è lecito presumere che i quattro anni di reclusione riflettano l'indubbia pericolosità dell'agire del ricorrente *anche* per la salute collettiva e l'integrità della persona. E questo malgrado la relativa lontananza nel tempo dei fatti sanzionati, risalenti al 2010, sia rispetto al rilascio del divieto d'entrata nell'aprile 2017, che, a maggior ragione, alla sua notifica nell'ottobre 2019, nonché al loro svolgersi su un lasso di tempo relativamente limitato di circa sette mesi (cfr. consid. A). Nondimeno, la natura del bene giuridico in gioco, la cui lesione determina la gravità della potenziale infrazione, poteva indurre la SEM a valutare con particolare rigore, anche senza casi di recidiva, la pericolosità del ricorrente nell'ottica preventiva del diritto degli stranieri, tanto più alla luce del patteggiamento sulla pena che gli è stata, in definitiva, comminata per la commissione di ventotto reati.

Ne deriva che, riconosciuto colpevole dal Tribunale di Milano di avere trafficato sostanze stupefacenti, la SEM era legittimata a presumere che il ricorrente rappresentasse nell'aprile 2017, e continuasse a rappresentare nell'ottobre 2019, una *grave minaccia* per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (cfr. consid. 7.2 e 7.3).

8.1.2 Rispetto alla tranquillità pubblica è utile rilevare che l'associazione per delinquere ai sensi dell'art. 416 CPI (*“Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni. Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni”*) corrisponde, grosso modo, all'organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260^{ter} del Codice penale svizzero (CP, RS 311.0), in vigore dal 1° agosto 1994 (*“Chiunque partecipa a un'organizzazione che tiene segreti la struttura e i suoi componenti e che ha lo scopo di commettere atti di violenza criminali o di arricchirsi con mezzi criminali, chiunque sostiene una tale organizzazione nella sua attività criminale, è punito una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria”*).

Ora, data l'importanza del bene giuridico protetto, non vi sono dubbi che la SEM doveva soppesare in modo rigoroso, anche senza reiterazione del reato in questione, la pericolosità del ricorrente nella prospettiva preventiva del diritto degli stranieri, a *fortiori* tenendo conto del patteggiamento sulla pena e nel quadro complessivo del numero, impressionante, di reati.

Ne discende che la SEM aveva sufficienti ragioni per credere che il ricorrente, dichiarato colpevole di associazione per delinquere, costituisse nell'aprile 2017, e continuasse a costituire nell'ottobre 2019, una *grave minaccia* per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (cfr. consid. 7.2 e 7.3).

8.1.3 Per quanto concerne il patrimonio si deve sottolineare come esso sia un bene giuridico la cui lesione, in generale, è meno grave, sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblici, delle lesioni della salute collettiva e dell'integrità della persona, come pure della tranquillità pubblica (cfr. consid. 7, 2° paragrafo). Cionondimeno, anche dei reati di carattere patrimoniale possono giustificare l'adozione di un divieto d'entrata che implica, per forza di cose, una limitazione della libera circolazione (cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C_173/2019 del 31 luglio 2019 consid. 5.2.2 con i riferimenti).

Ora, in concreto, si ha a che fare con ben diciotto truffe, tre ricettazioni e due falsità in atti, nel quadro di un'associazione per delinquere e di un traffico di sostanze stupefacenti, cosicché anche sotto questo profilo la SEM aveva fondati motivi di credere che dal ricorrente emanasse nell'aprile 2017, e continuasse ad emanare nell'ottobre 2019, una *grave minaccia* per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (cfr. consid. 7.2 e 7.3).

8.2 Alla luce delle considerazioni che precedono, la valutazione della SEM che il ricorrente costituiva, nell'aprile 2017, come pure nell'ottobre 2019, una minaccia *grave* attuale per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, ai sensi della legge e della giurisprudenza (cfr. consid. 7), non presta il fianco a critiche, con la conseguenza che l'adozione di un divieto d'entrata anche superiore a cinque anni era giustificata (art. 67 cpv. 3 LStrI). Peraltro, dal momento del rilascio del duplicato del divieto d'entrata, nell'ottobre 2019, non sono intervenute circostanze che possano far credere ad un venir meno, anche solo parziale, dell'attualità della grave minaccia.

9.

Si tratta ora di fissare, in accordo con il principio di proporzionalità, la durata del divieto d'entrata 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).

9.1 In generale, l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo (art. 5 cpv. 2 Cost.). 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).

9.2 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.

9.3 In concreto, come esaminato in dettaglio qui sopra, il ricorrente, a causa delle ventotto infrazioni penali che ha commesso in Italia, tra le quali spiccano l'associazione per delinquere e l'importazione illecita di sostanze stupefacenti, continua a rappresentare una grave minaccia per la salute collettiva e l'integrità della persona, la tranquillità pubblica come pure il patrimonio. In questo senso un divieto d'entrata di dieci anni, finalizzato a prevenire la commissione di 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. Si aggiunga che il ricorrente non riesce a scardinare questa conclusione quando fa valere nella duplica, con riferimento alla libera circolazione delle persone, degli interessi professionali, come commerciante di automobili, in Ticino e, più in generale, in Svizzera (cfr. consid. L), nella misura in cui non sostanzia e non comprova minimamente questa pretesa, per esempio producendo dei documenti contrattuali o altri mezzi di prova. Stando così le cose, questi pretesi interessi privati non sono in grado di relativizzare la preponderanza dell'interesse pubblico a tenere il ricorrente lontano dal territorio svizzero per la durata restante del divieto d'entrata.

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

In proposito non vi sono dubbi che il ricorrente può invocare, in linea di principio, l'art. 8 § 1 CEDU, considerato che il divieto d'entrata costituisce

un'ingerenza statale nell'esercizio del suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare.

Sul piano della sua *vita familiare* il ricorrente non ha tuttavia, e nemmeno fa valere, interessi particolari da tutelare, per cui non può ricavare nulla dall'art. 8 § 1 CEDU riguardo ad un'eventuale riduzione della durata del divieto d'entrata.

Sul piano della *vita privata* del ricorrente vale, *mutatis mutandis*, quanto detto al considerando precedente in relazione alla libera circolazione. In effetti, nell'incarto non si ravvisano indizi, e il ricorrente non ne ha forniti durante lo scambio degli scritti, dell'esistenza di una clientela con cui egli abbia sviluppato rapporti professionali durevoli, eventualmente anche di natura personale. Pertanto, pure sotto il profilo della vita privata, il ricorrente non può invocare con successo l'art. 8 § 1 CEDU per ottenere un accorciamento della durata del divieto d'entrata.

9.5 Così, sulla scorta di 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 della libera circolazione secondo l'ALC, essenzialmente facendo uso del suo diritto d'ingresso in Svizzera (cfr. art. 1 § 1 allegato I ALC e art. 8 § 1 CEDU), permette di concludere che la durata del divieto d'entrata di dieci anni, benché possa sembrare troppo severa al ricorrente, è proporzionata.

10.

Di conseguenza, pronunciando un divieto d'entrata di dieci anni, la SEM non ha infranto il diritto applicabile (LStrI, ALC, CEDU), compreso 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 respinto, e la decisione impugnata confermata.

11.

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, considerato l'esito negativo del ricorso, le spese processuali di fr. 1'200.– sono poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lui già versato.

Per la medesima ragione al 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).

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 1'200.– sono poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lui già versato.

3.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

4.

Comunicazione:

- al ricorrente (atto giudiziario; allegati: copia della duplice della SEM [per conoscenza]);
- 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: