



---

Corte VI  
F-6141/2019

## Sentenza del 6 settembre 2021

---

Composizione

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

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,  
patrocinato dall'avv. Cesare Lepori,  
Studio legale e notarile,  
Via Parco 2, casella postale 1803,  
6501 Bellinzona,  
ricorrente,

contro

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

---

Oggetto

Divieto d'entrata.

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

A. \_\_\_\_\_ (il ricorrente), cittadino della Repubblica dominicana (RD) nato il ... 1992, è giunto in Svizzera insieme a sua sorella maggiore nell'estate 2009 con un visto Schengen valido dal ... agosto al ... ottobre 2009, e ciò per visitare sua madre, cittadina della RD provvista di un permesso di dimora "B", che vive in Ticino con suo marito svizzero, in ..., ....

**B.**

Il 7 settembre 2009, il ricorrente ha iniziato a frequentare la scuola a Bellinzona nell'ambito di un pretirocinio d'integrazione.

Ad inizio ottobre 2009, la sorella maggiore del ricorrente è rientrata nella RD.

**C.**

Il 28 ottobre 2009, dopo aver interrogato il ricorrente e sua madre, la Polizia cantonale (PC) ha comunicato loro che il ricorrente doveva lasciare la Svizzera entro il 2 novembre successivo (avviso di uscita).

Ad inizio novembre 2009, il patrigno del ricorrente ha dichiarato alla PC che quest'ultimo si era nel frattempo trasferito in Spagna presso suoi parenti.

**D.**

Il 26 agosto 2013, mediante decreto d'accusa, il Ministero pubblico del Canton Ticino (MPCT) ha inflitto al ricorrente una pena pecuniaria di 50 aliquote giornaliere, sospesa condizionalmente per un periodo di prova di due anni, per falsità in certificati (uso di un passaporto italiano contraffatto: dal 30 aprile 2010 all'8 luglio 2011), infrazione alla legge federale sugli stupefacenti (vendita di almeno 10 gr. di cocaina: giugno e luglio 2011) e contravvenzione alla medesima (consumo di una quantità imprecisata di cocaina: dal 30 aprile 2010 all'8 luglio 2011), nonché entrata e soggiorno illegali in Svizzera (dal 30 aprile 2010 all'8 luglio 2011). Il MPCT ha intimato il decreto d'accusa, per raccomandata, al domicilio legale eletto dal ricorrente presso ..., ..., .... Il decreto d'accusa è cresciuto in giudicato incontestato.

**E.**

Il 26 febbraio 2014, dopo avere constatato che l'indirizzo "..., ..., ..." non era reperibile sul sito web "local.ch", l'allora Ufficio federale della migrazione (UFM) ha adottato contro il ricorrente, senza audizione

preliminare, un divieto d'entrata di dieci anni in Svizzera e nel Liechtenstein (25.2.2014 – 24.2.2024), con segnalazione nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), togliendo contemporaneamente l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso. L'UFM non ha notificato il divieto d'entrata al ricorrente.

Con riferimento al decreto d'accusa del MPCT, l'UFM ha considerato che *“vista la gravità della violazione e l'esposizione a pericolo dell'ordine e della sicurezza pubblici che se consegue, la disposizione di una misura di respingimento [...] è giustificata. Dagli atti non si evincono interessi privati che prevalgano sull'interesse pubblico a controllare le future entrate”*.

#### **F.**

Il 16 ottobre 2019, rappresentato dal suo legale, il ricorrente ha chiesto alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), subentrata all'UFM dal 1° gennaio 2015, di comunicargli se fosse stato emanato un divieto d'entrata nei suoi confronti e, nell'affermativa, di inviargliene una copia.

Il 17 ottobre 2019, la SEM ha trasmesso al ricorrente una copia della decisione del 26 febbraio 2014 (duplicato), precisando che *“tale misura, in assenza di un valido recapito, non ha potuto essergli notificata”*. La consegna dello scritto della SEM al ricorrente ha avuto luogo il 21 ottobre 2019.

Il 7 novembre 2019, il ricorrente ha chiesto alla SEM di fargli pervenire una copia del decreto d'accusa del 26 agosto 2013, rilevando di non avere *“mai ricevuto una simile decisione”*.

L'11 novembre 2019, la SEM ha informato il ricorrente di non essere competente per notificargli il decreto d'accusa, invitandolo *“a trasmettere la sua richiesta alle autorità penali ticinesi”*.

#### **G.**

Il 20 novembre 2019, tramite il suo legale, il ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo, nel merito, di annullare il divieto d'entrata, e, sul piano della procedura, di concedergli l'accesso agli atti in modo da poter completare il ricorso, la restituzione dell'effetto sospensivo allo stesso e l'assistenza giudiziaria con gratuito patrocinio. All'impugnativa il ricorrente ha allegato i documenti A a E, di cui si dirà, nella misura del necessario, in prosieguo.

In sostanza, il ricorrente afferma di non avere mai *“né saputo né ricevuto”* il decreto d'accusa del MPCT e rimprovera alla SEM di essersi rifiutata di trasmettergliene una copia, rilevando che *“la decisione impugnata è del tutto ingiustificata e infondata”*. Egli aggiunge che vive in Spagna e che, a causa della segnalazione del divieto d'entrata nel SIS II, non gli è possibile regolarizzare la sua situazione in questo paese allo scopo di esercitare un'attività lucrativa.

#### **H.**

Il 9 dicembre 2019, questo Tribunale ha trasmesso la richiesta del ricorrente di consultare gli atti per competenza alla SEM, ordinandole di dare seguito alla medesima, ciò che la SEM ha fatto il giorno successivo.

#### **I.**

Il 31 gennaio 2020, su invito di questo Tribunale, e dopo aver ottenuto una proroga del termine, il ricorrente ha completato il ricorso, pretendendo, in relazione al decreto d'accusa del MPCT, di cui avrebbe avuto conoscenza *“solo dopo la ricezione dell'incarto della SEM”*, di non *“aver mai venduto sostanze stupefacenti”* e di non essere *“mai stato sentito dalla competente magistratura penale”*, per concludere che la misura penale in questione *“non può giustificare il divieto d'entrata pronunciato [...], oltretutto per una durata di 10 anni”*. Sottolineando inoltre di avere *“già espiato una durata di divieto d'entrata di quasi 6 anni”*, il ricorrente ne chiede la revoca e, in via subordinata, la limitazione della sua validità al territorio svizzero.

#### **J.**

Il 12 giugno 2020, mediante decisione incidentale, questo Tribunale ha respinto la domanda di restituire l'effetto sospensivo al ricorso e concesso l'assistenza giudiziaria con il gratuito patrocinio, invitando nel contempo la SEM a rispondere al ricorso e al complemento dello stesso entro il termine di un mese.

#### **K.**

Il 29 giugno 2020, la SEM ha risposto al ricorso e al suo complemento, approfondendo la motivazione della decisione impugnata. In particolare, rimproverando al ricorrente di avere commesso le infrazioni elencate nel decreto d'accusa del MPCT, la SEM sostiene che il suo comportamento costituisce *“un grave pericolo”* per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, e che la durata di dieci anni del divieto d'entrata *“era quindi necessaria, opportuna e proporzionale”*. Per quanto riguarda il tempo trascorso dalla pronuncia del decreto d'accusa e dal rilascio della decisione impugnata, la SEM esprime il parere che si tratta di un *“fatto nuovo”* che non rappresenta

*“un elemento a lui solo atto a giustificare la revoca del divieto”*, precisando di non sapere nulla *“circa il comportamento dell’interessato in questo lasso di tempo”*. A titolo conclusivo, la SEM chiede di respingere il ricorso e confermare la decisione impugnata.

#### **L.**

Il 14 settembre 2020, su invito di questo Tribunale, il ricorrente ha replicato alla SEM, evidenziando da un lato che, dalla data del rilascio del divieto d’entrata, *“sono già trascorsi sei anni”*, e, dall’altro lato, che *“i presunti reati inoltre risalgono a quasi 10 anni fa”*, per concludere che *“non si può dunque sostenere che, ancora attualmente, [egli] costituirebbe un pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblici”*. Il ricorrente ribadisce così *“la necessità della revoca del divieto d’entrata, con validità nello spazio Schengen, affinché [...] possa continuare a risiedere in Spagna, dove attualmente vive”*, esibendo il documento F, ossia dei moduli spagnoli relativi ad una cosiddetta *“Tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la UE”* valida fino al 13 maggio 2017, e alla richiesta del 28 aprile 2017 di una *“Tarjeta permanente de familiar de ciudadano de la Union”*.

#### **M.**

Il 4 dicembre 2020, questo Tribunale ha fatto pervenire alla SEM copie della replica e del documento F, prefiggendole un termine di un mese per inoltrare la duplica. La SEM non si è tuttavia più manifestata.

### **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), salvo nei casi elencati all’art. 32 LTAF, emanate dalle autorità menzionate all’art. 33 LTAF.

La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 26 febbraio 2014, 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. Dato che la procedura verte su una decisione in materia di diritto degli stranieri

concernente l'entrata in Svizzera di una persona che non è un cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (cfr. art. 83 lett. c cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]).

**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, il ricorrente, destinatario della decisione impugnata ammesso a beneficiare dell'assistenza giudiziaria con il gratuito patrocinio, ha presentato il gravame tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge. Ne discende che esso 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<sup>a</sup> 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: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], *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 26 febbraio 2014, consegnata il 21 ottobre 2019, con cui la SEM ha adottato un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di dieci anni (25.2.2014 – 24.2.2024), segnalandolo nel SIS II, nei confronti del ricorrente, il quale chiede di annullare entrambe le misure.

### 4.

È innanzitutto necessario determinare il diritto che regge il presente litigio (cfr., *mutatis mutandis*, la sentenza del Tribunale federale 2C\_615/2019 del 25 novembre 2019 consid.4), considerato che i fatti rilevanti sui quali l'UFM si è basato per emanare il divieto d'entrata del 26 febbraio 2014, si sono svolti dal 30 aprile 2010 all'8 luglio 2011 (cfr. consid. D).

**4.1** Siccome il ricorrente, di nazionalità dominicana, non è un cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, l'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), non si applica alla fattispecie (cfr. art. 1 ALC), la quale deve così essere esaminata, principalmente, alla luce del diritto interno svizzero.

**4.2** Conformemente alle regole generali del diritto intertemporale sono applicabili le disposizioni materiali in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che deve essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche. Un'applicazione immediata del nuovo diritto si impone in pendenza di una procedura di ricorso qualora la nuova regola corrisponda a un interesse pubblico importante, la cui attuazione non ammette dilazioni e l'autorità di ricorso disponga di piena cognizione in diritto. Se si tratta di disposizioni formali, vale il principio generale secondo il quale, di regola, esse entrano immediatamente in vigore (cfr. DTF 141 II 393 consid. 2.4, 140 II 134 consid. 4.2.4 e 130 V 445 consid. 1.2.1).

**4.3** 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, non soltanto parzialmente modificata, ma anche ridenominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20). Gli artt. 67 cpv. 2 lett. a e 67 cpv. 3 della legge, applicabili alla presente procedura, non

hanno però subito alcuna modifica, materiale o redazionale, dal momento della sopravvenienza dei fatti rilevanti e dell'emanazione della decisione impugnata. Nondimeno, visto che, *ratione temporis*, si applica formalmente la versione della legge in vigore dall'aprile 2010 al febbraio 2014, si utilizzerà in prosieguo la vecchia denominazione LStr (cfr. le sentenze TAF F-7152/2018 del 31 gennaio 2020 consid. 5 e F-6368/2019 del 26 ottobre 2020 consid. 4.2).

**4.4** L'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 (OASA, RS 142.201), è pure stata modificata con effetto dal 1° gennaio 2019. In particolare, l'art. 80 OASA è stato abrogato, ma il suo contenuto è stato ripreso nel nuovo art. 77a OASA. Tuttavia, considerato che i fatti rilevanti del caso si sono svolti prima di questa data, l'art. 80 OASA, che ha una valenza meramente illustrativa, rimane applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie, per cui ci si riferirà in seguito (cfr. le sentenze TAF F-7152/2018 consid. 5 e F-6368/2019 consid. 4.2, già citate).

## 5.

**5.1** 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 LStr). 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 LStr). 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 LStr).

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).

**5.2** L'art. 80 cpv. 1 lett. a vOASA sanciva che il mancato rispetto di prescrizioni di legge e di decisioni delle autorità configura una violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici, mentre l'art. 80 cpv. 2 vOASA prevedeva che vi è esposizione della sicurezza e dell'ordine pubblici a pericolo, se sussistono indizi concreti che il soggiorno in Svizzera dello straniero porti, con notevole probabilità, ad una violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici.

**5.3** Il divieto d'entrata è pronunciato per una durata massima di cinque anni; può essere pronunciato per una durata più lunga se l'interessato costituisce un grave pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici (art. 67 cpv. 3 LStr).

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 relativa all'art. 67 LStr; cfr. anche DTF 139 II 121 consid. 5.1 e 6.3).

**5.4** Riassumendo le esigenze poste dal diritto interno, dall'ALC e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (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<sup>a</sup> ed. 2015, art. 67 LStr, n. 5, pag. 271; ADANK-SCHÄRER/ANTONIAZZA-HAFNER, *Interdiction d'entrée prononcée à l'encontre d'un étranger délinquant*, in: *AJP/PJA* 7/2018, pagg. 886 a 898). Esso è funzione della natura del bene giuridico in pericolo (ad es.: la vita, l'integrità della persona, l'integrità sessuale o la salute pubblica), della natura dell'infrazione commessa, come in caso di criminalità particolarmente grave a dimensione transfrontaliera (ad. es.: 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'impossibilità di formulare un pronostico favorevole (cfr. DTF 139 II 121 consid. 6.3, 136 II 5 consid. 4.2, 134 II 25 consid. 4.3.2 e 130 II 493 consid. 3.3).

**5.5** È ancora utile sottolineare che, in linea di principio, la motivazione di un giudizio penale non vincola l'autorità amministrativa. Al contrario, per garantire l'unità della giurisprudenza ed evitare, nel limite del possibile, decisioni contraddittorie, l'autorità amministrativa non deve, senza necessità, scostarsi dalle risultanze fattuali del procedimento penale. Ciò posto, il diritto penale e il diritto degli stranieri hanno scopi differenti e si applicano indipendentemente l'uno dall'altro. In effetti, oltre alla sicurezza, il giudice penale persegue obiettivi terapeutici e di risocializzazione del condannato, mentre l'autorità amministrativa si prefigge primariamente di garantire la sicurezza e l'ordine pubblici ed esamina dunque la questione della pericolosità dello straniero applicando criteri più severi. Così, nell'ottica del diritto degli stranieri, la liberazione condizionale di un condannato, come pure la constatazione, da parte delle autorità preposte all'esecuzione della pena, che egli fa prova di un'evoluzione positiva o di un comportamento irreprensibile, non permettono di escludere, di per sé,

che non rappresenti più un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici. In questo senso, anche senza disporre di un giudizio penale, sia per la mancata apertura del relativo procedimento, sia a causa della sua pendenza, l'autorità amministrativa può adottare un divieto d'entrata se giunge alla conclusione, fondandosi sul proprio apprezzamento dei mezzi di prova, che le condizioni per emanarlo sono soddisfatte (cfr., tra le tante, DTF 140 I 145 consid. 4.3, 137 II 233 consid. 5.2.2 e 129 II 215 consid. 3.2, nonché le sentenze 2C\_606/2020 del 5 marzo 2021 consid. 3.3.1, 2C\_622/2014 del 27 gennaio 2015 consid. 4.3.2 [in italiano], 1C\_596/2014 del 3 febbraio 2015 consid. 2.4 [in italiano], 2C\_11/2013 del 25 marzo 2013 consid. 2.3 e 2C\_642/2009 del 25 marzo 2010 consid. 4.2.3; cfr. anche le sentenze TAF F-6623/2016 del 22 marzo 2018 consid. 8.4 e C-2463/2013 del 7 maggio 2015 consid. 8.4).

## 6.

In prosieguo importa stabilire se le condizioni per emettere un divieto d'entrata in sé (*esistenza* di una *semplice minaccia* [semplice pericolo] per l'ordine e la sicurezza pubblici) fossero adempiute il 26 febbraio 2014 (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); nell'affermativa, bisognerà precisare l'intensità della gravità della minaccia (*semplice minaccia* o *minaccia grave*).

**6.1** Il ricorrente è stato condannato in Ticino il 26 agosto 2013, sulla base di fatti accaduti tra il 30 aprile 2010 e l'8 luglio 2011, ad una pena pecuniaria di 50 aliquote giornaliere, con la condizionale, per falsità in documenti, vendita di almeno 10 gr. di cocaina e consumo di una quantità imprecisata della stessa sostanza, nonché entrata e soggiorno illegali in Svizzera (cfr. consid. D). L'incarto non fa stato di altre condanne né in Svizzera, né all'estero.

**6.2** Rispetto alla portata di questa condanna si deve ammettere che, alla luce del numero di aliquote giornaliere pronunciate, ossia 50, il massimo essendo di 180 (cfr. art. 34 cpv. 1 del Codice penale [CP, RS 311.0]), non può essere considerata come notevole (cfr., *mutatis mutandis*, la sentenza TAF F-218/2019 del 10 dicembre 2020 consid. 7.1). Per contro, il fatto che il MPCT l'abbia sospesa condizionalmente per un periodo di prova di due anni, considerando dunque che "*una pena senza condizionale non sembra necessaria per trattenere l'autore dal commettere nuovi crimini o delitti*" (art. 42 cpv. 1CP), non pregiudica l'apprezzamento della pericolosità del ricorrente in ambito del diritto degli stranieri (cfr. consid. 5.5 nonché la sentenza TAF F- 6368/2019, già citata, consid. 4.3).

**6.3** Ciò posto, la condanna in questione si rapporta a tre beni giuridici distinti, vale a dire la fede pubblica (falsità in certificati: art. 252 CP), la salute collettiva (vendita e consumo di droga: artt. 19 cpv. 1 e 19a della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 [LStup, RS 812.121]), e la sicurezza migratoria (entrata e soggiorno illegali in Svizzera: art. 115 cpv. 1 lett. a e b LStr).

**6.3.1** Riguardo alla fede pubblica, non vi sono dubbi che, usando un passaporto italiano contraffatto a scopo di inganno dal 30 aprile 2010 all'8 luglio 2011, il ricorrente ha messo in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici, nella misura in cui ha scientemente falsato le sue relazioni, laddove era necessario identificarsi con un documento ufficiale, sia con l'autorità che con persone private.

Ne deriva che, in questo rispetto, l'UFM era legittimato a considerare che il ricorrente costituiva un *semplice pericolo* per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (cfr. consid. 5.3 e 5.4).

**6.3.2** Dal punto di vista della salute collettiva importa sottolineare che, in conformità ad una giurisprudenza consolidata, i reati in materia di sostanze stupefacenti costituiscono, di norma, una turbativa "*molto grave*" dell'ordine e della sicurezza pubblici, nella misura in cui si rapportano ad un bene giuridico particolarmente importante, ossia l'integrità della persona (cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C\_516/2012 del 17 ottobre 2012 consid. 2.2). In quest'ottica, che implica la lotta al traffico di droga e al diffondersi del suo consumo, la giurisprudenza è molto severa nei confronti degli stranieri che violano la legislazione federale sugli stupefacenti, con la precisazione che questa posizione di principio può vedersi attenuata, a seconda delle circostanze, se le infrazioni commesse sono strettamente legate alla tossicodipendenza dell'interessato (cfr. DTF 139 II 121 consid. 5.3).

Nel decreto d'accusa del 26 agosto 2013, il MPCT ha accertato, da un lato, la vendita di almeno 10 gr. di cocaina (cfr. art. 19 cpv. 1 LStup [infrazione]), e, dall'altro lato, il consumo di una quantità sconosciuta della medesima sostanza da parte del ricorrente (cfr. art. 19a LStup [contravvenzione]). Riguardo alla vendita, si deve notare che, secondo la giurisprudenza, per mettere in pericolo la "*salute di molte persone*" (cfr. art. 19 cpv. 2 lett. a LStup), ossia di venti o più persone, basta lo spaccio di 18 gr. di cocaina (cfr. DTF 145 IV 312 consid. 2.1.1 e 109 IV 143 consid. 3b, nonché la sentenza TAF F-6368/2019 del 26 ottobre 2020 consid. 6.4.1). Ora, la quantità di 10 gr. (almeno) venduta dal ricorrente non raggiungeva questa

soglia, per cui il MPCT non ha qualificato l'infrazione come *penalmente grave*.

Sebbene questo apprezzamento del MPCT non vincolasse l'UFM (cfr. consid. 5.1 e 5.5), si deve constatare che quest'ultimo non disponeva di ulteriori elementi di fatto, rispetto a quelli accertati nel decreto d'accusa, che potessero indurlo a reputare, sotto il profilo del diritto amministrativo, che dal ricorrente emanasse una minaccia *grave* per l'ordine e la sicurezza pubblici (cfr. anche la sentenza TAF F-6623/2016 del 22 marzo 2018 consid. 8.4).

Ne consegue che, anche dal punto di vista della salute collettiva, l'UFM doveva ritenere che la presenza del ricorrente in Svizzera comportava un *semplice pericolo* per l'ordine e la sicurezza pubblici (cfr. consid. 5.3 e 5.4).

**6.3.3** Sul piano della sicurezza migratoria bisogna puntualizzare che, in accordo con una giurisprudenza costante, l'entrata e il soggiorno illegali in Svizzera, nonché l'esercizio di un'attività lucrativa senza autorizzazione, rappresentano una violazione grave del diritto degli stranieri (cfr., tra le altre, la sentenza TAF F-1438/2019 del 16 settembre 2020 consid. 7.2 con i riferimenti).

Ora, il ricorrente è giunto in Svizzera, per visitare sua madre, grazie ad un visto Schengen di breve durata, valido dal 12 agosto al 19 ottobre 2009. Cionondimeno, il 7 settembre 2009, egli ha iniziato a frequentare la scuola a Bellinzona nell'ambito di un pretirocinio d'integrazione (cfr. consid. A e B), dimostrando in questo modo di non avere la minima intenzione di rispettare i termini del visto Schengen, rilasciato allo scopo esclusivo di rendere visita a sua madre in Ticino per un periodo limitato a poco più di due mesi. Inoltre, dopo essere stato avvertito dalla PC che doveva partire dalla Svizzera e dallo spazio Schengen, il ricorrente non si è conformato a questo obbligo di legge. Infatti, se sembra aver lasciato la Svizzera per un certo tempo, egli si è recato in Spagna, non uscendo quindi dallo spazio Schengen, ed in seguito è ritornato in Svizzera, soggiornandovi, con o senza interruzioni, dal 30 aprile 2010 all'8 luglio 2011, allo scopo di spacciare cocaina (consumo e vendita), come risulta dal decreto d'accusa del MPCT (cfr. consid. C e D).

Ne discende che, ugualmente da questa angolazione, l'UFM aveva valide ragioni per supporre che il ricorrente rappresentava un *semplice pericolo* per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (cfr. consid. 5.3 e 5.4).

**6.4** Alla luce delle considerazioni che precedono, la valutazione dell'UFM che il ricorrente costituiva, nel febbraio 2014, una *minaccia grave* per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, ai sensi della legge e della giurisprudenza (cfr. consid. 5), non è quindi difendibile, con la conseguenza che l'adozione di un divieto d'entrata superiore a cinque anni non era giustificata.

## **7.**

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, tenendo conto della situazione personale del ricorrente (cfr. art. 96 cpv. 1 LStr), se del caso anche sotto il profilo del suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare (art. 8 par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo [CEDU, RS 0.101]).

**7.1** 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).

**7.2** 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 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.

**7.3** In concreto, la lontananza nel tempo dei fatti sanzionati dal MPCT, i quali sono accaduti tra l'aprile 2010 e il luglio 2011, impone di fissare la durata del divieto d'entrata sotto i cinque anni. In proposito, se al momento del rilascio del divieto d'entrata essi erano ancora recenti (tre o quattro anni di distanza), quando il medesimo è stato notificato, erano invece già piuttosto remoti (otto o nove anni di distanza), e lo sono ancora di più al momento della pronuncia della presente sentenza (dieci o undici anni di distanza). Stando così le cose, si deve ammettere che l'attualità del semplice pericolo è venuta meno, da cui la necessità di ridurre la durata del divieto d'entrata al di sotto della soglia massima di cinque anni.

**7.4** Relativamente alla protezione garantita dall'art. 8 par. 1 CEDU sul piano della vita privata, il ricorrente non ha, e nemmeno fa valere, interessi particolari da tutelare, come ad esempio un'attività professionale che gli abbia permesso di allacciare e sviluppare contatti sociali stretti in Ticino, per cui non può ricavare nulla da questa norma convenzionale riguardo ad un'eventuale riduzione della durata del divieto d'entrata.

Sul piano della vita familiare si deve notare che la madre del ricorrente viveva e vive in Ticino. È dunque indubbio che il divieto d'entrata ha interferito ed interferisce nella loro relazione. Tuttavia, siccome il ricorrente è maggiorenne e che non sussiste un rapporto di dipendenza con sua madre, come inteso dalla giurisprudenza, l'art. 8 par. 1 CEDU non è suscettibile di influire sulla durata del divieto d'entrata.

**7.5** Così, sulla scorta di quanto precede, questo Tribunale considera che l'UFM avrebbe dovuto limitare a quattro anni la durata del divieto d'entrata in virtù del principio di proporzionalità, ossia fino al 25 febbraio 2018.

## **8.**

In conclusione, pronunciando un divieto d'entrata di dieci anni, l'UFM

(SEM) ha violato l'art. 67 cpv. 3 LStr 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 accolto, e la decisione impugnata annullata. Questo implica la cancellazione della segnalazione del divieto d'entrata nel SIS II.

## **9.**

Il ricorrente è stato esentato dal pagamento delle spese processuali ed è stato ammesso a beneficiare del gratuito patrocinio (cfr. consid. J). Ora, siccome chiede l'annullamento/la revoca del divieto d'entrata con il suo gravame del 20 novembre 2019, completato il 31 gennaio 2020 (cfr. consid. G, I e L), si deve considerare che egli vince la causa, nella misura in cui la presente sentenza annulla il divieto d'entrata e constata che esso ha cessato (avrebbe dovuto cessare) di esplicitare i suoi effetti già il 25 febbraio 2018.

**9.1** 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 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).

Visto l'esito del ricorso, non si prelevano spese processuali.

**9.2** Il ricorrente, rappresentato da un avvocato, ha diritto a un'indennità per le spese necessarie derivanti dalla causa (spese ripetibili: art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Dato che egli non ha presentato alcuna nota d'onorario, l'indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF).

Alla luce della particolarità della presente procedura, è appropriato attribuire al ricorrente un'indennità per spese ripetibili di fr. 1'800.– (onorario e spese d'avvocato), a carico della SEM.

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

**1.**

Il ricorso è accolto e la decisione impugnata è annullata.

**2.**

Non si prelevano spese processuali.

**3.**

Al ricorrente è attribuita un'indennità per spese ripetibili di fr. 1'800.–, a carico della SEM.

**4.**

Comunicazione:

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

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici