



---

Corte VI  
F-6267/2020

## **Sentenza del 28 marzo 2023**

---

Composizione

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

---

Parti

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

...,  
IT-...,  
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 d'Albania nato il ... 1973, ha ottenuto dalle autorità competenti tedesche, nel 2009, un "Niederlassungserlaubnis" di durata indeterminata ("unbefristet"), con possibilità di esercitare un'attività lucrativa ("Erwerbstätigkeit gestattet"), e ciò in virtù del § 28 cpv. 2 della legge tedesca sul soggiorno, l'attività lucrativa e l'integrazione degli stranieri in Germania ("Aufenthaltsgesetz" [AufenthG], "Familiennachzug zu Deutschen", disponibile sul sito: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)). Egli ha quindi concluso un contratto di lavoro valevole dal ... 2009, senza termine, come "Produktionshelfer" in Germania (cfr. incarto SEM, pagg. 97 a 102). Nell'incarto non sono reperibili altre informazioni sull'esperienza lavorativa e sulla vita privata del ricorrente durante gli anni successivi fino al 2017, salvo il fatto egli ha dei parenti che vivono nel paese in questione (cfr. incarto SEM, pagg 139 e 140).

**B.**

Il 20 dicembre 2017, mediante decreto d'accusa, il Ministero pubblico del Canton Ticino (MPCT) ha inflitto al ricorrente, in correttezza con altre due persone, una pena detentiva di sei mesi, sospesa condizionalmente per un periodo di prova di due anni, e ciò per riciclaggio di denaro (art. 305<sup>bis</sup> cpv. 1 del Codice penale [CP, RS 311.0]), consistente nell'aver compiuto, il 19 dicembre 2017, "atti suscettibili di vanificare l'accertamento dell'origine, il ritrovamento e la confisca di EUR 31'000.–, [...], trasportandoli in contanti, dall'Italia alla Svizzera, confezionati in plichi da EUR 10'000.– ciascuno [...], avvolti con pellicole di plastica e fortemente contaminati da cocaina, sapendo o dovendo presumere essere provento di traffico di sostanze stupefacenti", al ricorrente essendo stati confiscati personalmente EUR 11'000.– (cfr. incarto SEM, pagg. 84 a 86). In mancanza di una valida opposizione da parte del ricorrente (cfr. consid. D e F), il decreto d'accusa è divenuto sentenza passata in giudicato, di cui una copia è stata trasmessa all'Ufficio della migrazione, Servizio della popolazione, del Canton Ticino (UMCT).

**C.**

Il ... 2018, il ricorrente ha sposato una cittadina italiana a ..., con la quale ha preso residenza nel comune di ..., in Provincia di ... (cfr. incarto SEM, pagg. 90 e 91).

Il 20 giugno 2018, il ricorrente ha ottenuto un permesso di soggiorno italiano per “*motivi familiari*”, con l’annotazione “*perm. unico lavoro*”, scadente il 29 ottobre 2020 (cfr. incarto SEM, pag. 96).

Il 20 dicembre 2018, al ricorrente è stata rilasciata una nuova carta d’identità italiana, valevole fino al 14 dicembre 2029 (cfr. incarto SEM, pag. 130).

#### **D.**

Il 20 febbraio 2020, venuta a conoscenza tramite l’UMCT della condanna del 20 dicembre 2017, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha comunicato al ricorrente di avere l’intenzione di emanare nei suoi confronti un divieto d’entrata in Svizzera e nel Liechtenstein, con segnalazione nel sistema d’informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), e gli ha fissato un termine di venti giorni, poi prorogato, per manifestarsi e produrre i documenti necessari a sua disposizione (cfr. incarto SEM, pagg. 139 a 181).

Il 6 luglio 2020, il ricorrente ha inoltrato alla SEM le sue osservazioni, affermando che “*quando sono stato fermato nel territorio svizzero, mi stavo recando dall’Albania in Germania, dove risiedono alcuni miei familiari. Con me avevo una somma di denaro che mi sarebbe dovuta servire per il mio soggiorno in Germania e per l’acquisto di un’automobile da importare in Albania. Circostanza, questa, che ancora oggi posso documentare*”, ed ha precisato che, il 29 dicembre 2017, aveva fatto opposizione contro il decreto del MPCT, ma che essa “*è stata considerata tardiva*” (cfr. incarto SEM, pagg. 139 e 140).

#### **E.**

Il 16 ottobre 2020, dopo essersi procurata gli estratti dei casellari giudiziari albanese e italiano del ricorrente, entrambi vergini, la SEM ha emanato nei suoi riguardi, in riferimento al decreto d’accusa del 20 dicembre 2017, un divieto d’entrata in Svizzera e nel Liechtenstein valido fino al 15 ottobre 2024 (quattro anni), da subito esecutivo, segnalandolo nel SIS II, ed ha tolto nel contempo l’effetto sospensivo ad un eventuale ricorso (cfr. incarto SEM, pagg. 177, 182 e 192).

Il 20 novembre 2020, per via diplomatica, il ricorrente ha ricevuto il divieto d’entrata in Albania.

#### **F.**

Il 10 dicembre 2020, mediante ricorso ricevuto il 17 dicembre successivo,

il ricorrente ha impugnato la decisione della SEM davanti al Tribunale amministrativo federale (TAF). Alla sua impugnativa egli ha unito diversi documenti (allegati 1 a 13), tra i quali il suo certificato di matrimonio rilasciato dal comune di ..., del 4 febbraio 2021, il suo certificato di residenza con sua moglie nel comune di ..., del 29 giugno 2020, un estratto della banca dati italiana denominata "Sistema d'indagine" (SDI) del 21 novembre 2020, che concerne un altro cittadino albanese da estradare per reati in materia di stupefacenti, ma dove il cognome, il nome e la data di nascita del ricorrente appaiono nella rubrica "generalità supplementari", e una lettera della Questura di ..., del 12 luglio 2018, in cui ci si riferisce a questo fatto come ad *"alcune anomalie registrate nel [...] SDI, che sono state opportunamente aggiornate"* e ad un *"probabile errore di inserimento"*.

In sostanza, il ricorrente chiede l'annullamento del divieto d'entrata o, come minimo, la cancellazione della sua segnalazione dal SIS II. Innanzitutto, egli asserisce di aver impugnato il decreto d'accusa con opposizione scritta spedita dal suo legale italiano, la quale sarebbe però stata dichiarata tardiva. Su questa scia egli aggiunge che il MPCT ha comunque sospeso l'esecuzione della pena e che ha rinunciato ad espellerlo dalla Svizzera, precisando che la pena comminatagli è *"al di sotto della misura della pena che solitamente consente di applicare sia l'espulsione sia il divieto di ingresso nel territorio svizzero"*. A complemento di questi argomenti egli suppone che è stato arrestato alla frontiera italo-svizzera a causa dell'iscrizione erronea nel SDI, *"in realtà si trattava di un errore, dopo due giorni hanno saputo che il ricercato non ero io"*. In secondo luogo, ribadendo che ha subito *"un'unica condanna in Svizzera ad una pena inferiore ad un anno con la condizionale"*, egli pretende che la misura del divieto d'entrata *"sia sproporzionata rispetto all'entità e all'occasionalità del fatto che ha portato alla mia condanna"*. In terzo luogo, egli sottolinea di disporre di un permesso di soggiorno italiano e di essere *"regolarmente sposato con una cittadina italiana"*, concludendo che, con la segnalazione del divieto d'entrata nel SIS II, la SEM ha *"pregiudicato il diritto del familiare di un cittadino dell'Unione alla libera circolazione dell'Unione medesima"*.

#### **G.**

Il 27 gennaio 2021, con decisione incidentale, questo Tribunale ha invitato il ricorrente a versare un anticipo di fr. 1'200.–, a copertura delle presunte spese processuali, entro un mese dal ricevimento della stessa. Nel rispetto del termine, il ricorrente ha versato fr. 1'282.92, e questo Tribunale ha quindi dato inizio allo scambio degli scritti.

**H.**

Il 6 febbraio 2021, il ricorrente ha inoltrato alla SEM uno scritto dal contenuto sostanzialmente sovrapponibile a quello del ricorso, munito di diversi documenti non numerati, che verranno vagliati, se del caso, in appresso, tra cui il suo certificato del casellario giudiziale della Repubblica d'Albania, del 18 giugno 2020, dal quale risulta che egli è incensurato, e una lettera del Ministero dell'interno italiano, del 1° febbraio 2021, in cui si assicura al ricorrente che la sua *“reiterata istanza per integrazione dati nel Centro Elaborazione Dati Interforze”* è in corso di evasione. Egli si lamenta, in special modo, del fatto che la Questura di ... non gli abbia rinnovato, a tutt'oggi, il permesso di soggiorno per il motivo che *“la Svizzera non ha cancellato ancora il divieto dal sistema SIS II”*.

Il 17 febbraio seguente, la SEM ha trasmesso lo scritto del ricorrente a questo Tribunale per competenza.

**I.**

Il 6 maggio 2021, la SEM ha presentato la sua risposta al ricorso. Per prima cosa, essa sostiene che era legittimata ad emanare il provvedimento litigioso, dato che *“la decisione del Ministero pubblico di non proporre l'espulsione penale (facoltativa) nei confronti dell'interessato non limita la SEM circa la competenza a pronunciare un divieto d'entrata”*. In secondo luogo, riferendosi alla descrizione dei fatti contenuta nel decreto d'accusa del 20 dicembre 2017 (cfr. consid. B), essa opina che *“le condizioni per annullare il divieto d'entrata in Svizzera non siano adempiute, poiché il comportamento del [ricorrente] è stato manifestamente contrario all'interesse pubblico”*, da cui l'impossibilità di *“formulare un pronostico favorevole sulla sua attitudine a rispettare l'ordine vigente in Svizzera”*. La SEM continua poi ad argomentare che la sospensione condizionale della pena pronunciata dal MPCT *“non ci consente di considerare inopportuno il provvedimento amministrativo in atto”*, tanto più che *“in virtù del principio della separazione dei poteri, l'autorità amministrativa può decidere indipendentemente dalla considerazioni dell'autorità penale”*. Essa afferma inoltre che, *“benché l'interessato sia coniuge di una cittadina italiana [...], siamo dell'avviso che lo stesso non possa prevalersi delle disposizioni dell'ALC, [...]. In effetti, trattandosi di un diritto derivato, esso presuppone che il diritto primario sia esercitato dalla titolare. Ora, non risulta che la moglie ne abbia fatto uso”*. In proposito, essa aggiunge che *“il permesso di dimora dell'interessato è scaduto dal 29 ottobre 2020. La ricevuta della richiesta di proroga presentata non ci permette di revocare prematuramente – titolo di soggiorno in fase di rinnovo – la segnalazione SIS II”*, l'ufficio SIRENE (Supplementary Information Request at the

National Entry) italiano dovendo chiedere a quello svizzero di sopprimere la segnalazione nel SIS II.

**J.**

Il 21 giugno 2021, mediante ordinanza, questo Tribunale ha trasmesso per raccomandata una copia della risposta della SEM al ricorrente, al suo indirizzo italiano, invitandolo a replicare, ma le Poste italiane hanno rinviato la comunicazione per “*compiuta giacenza*”.

Il 7 gennaio 2022, questo Tribunale ha rispedito per posta semplice la detta ordinanza al medesimo indirizzo italiano del ricorrente.

**K.**

Il 24 gennaio 2022, il ricorrente ha fatto pervenire a questo Tribunale la sua replica, dal contenuto fondamentalmente identico a quello dei suoi scritti precedenti, con allegato, in particolare, una richiesta scritta di sua moglie, del 17 gennaio 2022, che afferma che “*è diritto di ogni cittadino dell’Unione europea e dei suoi familiari di circolare liberamente all’interno dello spazio Schengen*”.

**L.**

Il 10 maggio 2022, la SEM ha inoltrato la sua duplice, con la quale si limita a chiedere di respingere il ricorso e confermare la decisione impugnata.

**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 16 ottobre 2020, 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 la sentenza del Tribunale federale 2C\_270/2015 del 6 agosto 2015 consid. 1 e la sentenza TAF F-1385/2017 del 12 luglio 2019 [DTAF 2019 VII/3] consid. 1.1).

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

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

## **2.**

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), che ha un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (artt. 49 e 54 PA).

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

**3.**

Il presente litigio verte sulla decisione del 16 ottobre 2020, pronunciante un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di quattro anni (16.10.2020 – 15.10.2024), con contestuale segnalazione nel SIS II. Il ricorrente chiede di annullare il divieto d'entrata oppure di cancellare la sua segnalazione nel SIS II (cfr. consid. F).

**4.**

**4.1** A titolo preliminare bisogna sincerarsi se l'ALC sia applicabile *ratione personae* al ricorrente, da un lato, come cittadino di un paese terzo ("*Drittstaatsangehörige*"), ossia non avente né la nazionalità svizzera, né la nazionalità di uno Stato membro dell'Unione europea (UE) o dello Spazio economico europeo (SEE: Islanda, Liechtenstein e Norvegia), e, dall'altro lato, come membro della famiglia ("*Familienangehörige*") di un cittadino dell'Unione europea (art. 3 § 2 lett. a allegato I ALC; cfr. anche, *mutatis mutandis*, la DTAF 2019 VII/3, sopraindicata, consid. 5). In effetti, la SEM non si è posta la questione nella decisione impugnata e, nella risposta al ricorso, nega che l'ALC si applichi alla fattispecie, affermando che il diritto alla libera circolazione è un "*diritto derivato, esso presuppone che il diritto primario sia esercitato dalla titolare. Ora, non risulta che la moglie [del ricorrente] ne abbia fatto uso*".

**4.2** In proposito la SEM non indica di quale diritto specifico inerente alla libera circolazione, tra quelli di ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività economica dipendente, di stabilimento come lavoratore autonomo e di rimanere sul territorio delle parti contraenti (art. 1 lett. a ALC; cfr. DTAF 2019 VII/3 consid. 6.1), la moglie del ricorrente non avrebbe fatto uso. Alla luce della configurazione fattuale del caso il solo diritto che entra in linea di conto è il *diritto d'ingresso*, poiché la moglie del ricorrente, cittadina italiana, risiede con lui in Provincia di ... e ... e che non sembra mai aver esercitato, e non sembra esercitare, nessuna attività lucrativa, nemmeno come frontaliera, in Ticino o altrove in Svizzera. In questo senso, la supposizione che la moglie del ricorrente non abbia mai fatto *ingresso* in Svizzera, per esempio visitando una volta il Ticino anche solo come turista, appare senz'altro meno verosimile della supposizione contraria, per cui si deve assumere che la ricorrente abbia fatto uso del suo diritto d'ingresso. Inoltre, quando la SEM ha emesso il divieto d'entrata con la segnalazione nel SIS II, ossia il 16 ottobre 2020, il permesso di soggiorno italiano del ricorrente era *ancora* valido, dato che esso scadeva il 29 ottobre 2020 (cfr. consid. C). Si aggiunga che l'ALC va interpretato in un'ottica teleologica, secondo il principio del cosiddetto "*effet utile*", sviluppato dalla Corte di

giustizia delle Comunità europee (CGCE; dal 1° dicembre 2009, la Corte di giustizia dell'UE [CGUE]) affinché le norme europee applicabili, soprattutto quelle del diritto primario, come il diritto d'ingresso, esplicino piena efficacia in conformità con il loro oggetto e il loro scopo (cfr. DTAF 2019 VII/3, sopracitata, consid. 6.4).

Ne deriva che l'ALC era ed è applicabile *ratione personae* al ricorrente in quanto familiare di una cittadina italiana. Peraltro, l'ALC si applica anche *ratione temporis*, essendo in vigore dal 1° giugno 2002, e *ratione materiae*, nella misura in cui la fattispecie riguarda il diritto d'ingresso (art. 3 ALC e art. 1 § 1 allegato I ALC).

**4.3** Dato che la decisione impugnata restringe l'esercizio del diritto d'ingresso in Svizzera da parte del ricorrente (deroga alla libertà di circolazione di un familiare di una cittadina italiana), bisogna in prosieguo verificare se la SEM, nel pronunciare il divieto d'entrata in sé e nel fissarne la durata a quattro anni, si sia conformata alle esigenze poste dall'ALC, secondo il quale i diritti da esso conferiti possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità (artt. 1 § 1 e 5 § 1 allegato I ALC; cfr. consid. 7).

## 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'UE, 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'UE e i suoi Stati membri (OLCP, RS 142.203), ridenominata, a far stato dal 1° gennaio 2021, ordinanza concernente la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri, tra la Svizzera e il Regno Unito e tra gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (OLCP, RU 2020 5853). È quindi applicabile la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr), che regola i divieti d'entrata all'art. 67, pure ridenominata, con effetto dal 1° gennaio 2019, legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20), e ciò nella sua versione in vigore dal 1° gennaio 2011 al 21 novembre 2022 (RU 2010 5925).

## 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 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'invulnerabilità 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 par. 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 LStrl; cfr. anche DTF 139 II 121 consid. 5.1 e 6.3). Nella parte introduttiva della medesima direttiva viene precisato che *“in tale contesto, si dovrebbe tenere conto in modo particolare del fatto che il cittadino di un paese terzo interessato sia già stato destinatario di più di una decisione di rimpatrio o provvedimento di*

*allontanamento o sia entrato nel territorio di uno Stato membro quando era soggetto a un divieto d'ingresso*" (direttiva rimpatrio, consid. 14).

**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'UE [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; escluso è quindi che un divieto d'entrata possa essere rilasciato unicamente a titolo preventivo o dissuasivo (cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C\_173/2019 del 31 luglio 2019 consid. 3.2, nonché le DTF 134 II 10 consid. 4.3, 130 II 176 consid. 3.4.1 e 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 anni e, in presenza di circostanze straordinarie, anche fino a venti anni: cfr. la sentenza TAF F-2885/2020 del 6 dicembre 2022 consid. 9 e 12 [prevista per la pubblicazione], nonché la DTAF 2014/20 consid. 7), e ciò a prescindere dall'applicazione dell'ALC (cfr. art. 11 cpv. 2 direttiva 2008/115/CE), bisogna che il cittadino in questione rappresenti una grave minaccia, ossia un "pericolo qualificato" ("*menace caractérisée*"), per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (livello II; cfr. DTF 139 II 121 consid. 5 e 6).

Questo grado di gravità qualificata, la cui ammissione costituisce l'eccezione (cfr. FF 2009 8043, pag. 8058 [in francese]), deve essere esaminato concretamente, con riferimento agli atti di causa (cfr. MARC SPESCHA, in: Spescha et al. [editori], *Migrationsrecht*, 4<sup>a</sup> ed. 2015, art. 67 LStr, n. 5, pag. 271; ADANK-SCHÄRER/ANTONIAZZA-HAFNER, *Interdiction d'entrée prononcée à l'encontre d'un étranger délinquant*, in: *AJP/PJA* 7/2018, pagg. 886 a 898). Esso è funzione della natura del bene giuridico in pericolo (ad es.: la vita, l'integrità della persona, l'integrità sessuale o la salute pubblica), della natura dell'infrazione commessa, come in caso di criminalità particolarmente grave a dimensione transfrontaliera (cfr. art. 83 § 1 del Trattato sul funzionamento dell'UE 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 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).

## **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 16 ottobre 2020 (cfr. le sentenze del Tribunale federale 2C\_66/2018 del 7 maggio 2018 consid. 5.3.1 e 2C\_784/2014 del 24 aprile 2015 consid. 3.2 in fine); nell'affermativa, bisognerà precisare l'intensità della gravità della minaccia (minaccia solo di una certa gravità o minaccia grave). È doveroso puntualizzare che, nel caso in cui tra la decisione amministrativa e la sua verifica giudiziaria trascorra del tempo, bisogna tenere conto, per valutare il presupposto della minaccia attuale, anche di eventuali elementi di fatto successivi al rilascio del divieto d'entrata (cfr. DTF 137 II 233 consid. 5.3.1; cfr. anche la sentenza del Tribunale federale 2C\_173/2019 del 31 luglio 2019 consid. 5.2.1, con il rinvio alla sentenza CGCE del 29 aprile 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, nn. 77 a 79).

**7.1** Per prima cosa va sottolineato che, diversamente da quanto sostiene il ricorrente (cfr. consid. F), il fatto che il MPCT abbia rinunciato, in modo implicito, ad espellerlo dalla Svizzera in base all'art. 66a<sup>bis</sup> CP (espulsione non obbligatoria), non promuovendo l'accusa presso la Corte delle Assise correzionali (tribunale di primo grado), non vincola la SEM, la quale ha quindi conservato la competenza di emanare il divieto d'entrata litigioso (cfr., per più ampi dettagli, la sentenza TAF F-1776/2019 del 16 novembre 2022 consid. 6.4 con i riferimenti giurisprudenziali).

**7.2** Ciò posto, il ricorrente è stato condannato in Ticino il 20 dicembre 2017, per un fatto occorso il giorno precedente, ossia il trasporto con altre due

persone, dall'Italia in Svizzera (controllo alla dogana), di EUR 31'000.– fortemente contaminati da cocaina, la parte confiscata al ricorrente essendo pari a EUR 11'000.–, che il MPCT ha qualificato come un atto di riciclaggio di denaro proveniente dal traffico di stupefacenti, senza ulteriori precisazioni (cfr. consid. B).

In proposito si deve osservare che il riciclaggio di denaro è un reato contro l'amministrazione della giustizia (titolo diciassettesimo del CP), e che, in quanto tale, le sue manifestazioni, comprese le meno gravi, non possono essere minimizzate, anche se esso non si rapporta ad un bene giuridico precisamente identificabile o particolarmente sensibile, come ad esempio la vita oppure l'integrità personale (cfr. MARK PIETH, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger [editori], Basler Kommentar, Strafrecht II, 4<sup>a</sup> ed., 2019, nn. 53 a 56 *ad* art. 305<sup>bis</sup> CP).

Nel caso del ricorrente il reato commesso non è grave dal punto di vista penale (condanna in base all'art. 305<sup>bis</sup> cpv. 1 e non all'art. 305<sup>bis</sup> cpv. 2 CP), e si riferisce ad un solo fatto incriminato. Inoltre, il ricorrente è incensurato in Albania e in Italia (cfr. consid. E e H), e tutto lascia supporre, alla luce dei documenti disponibili e del contenuto della decisione impugnata, che l'iscrizione delle sue generalità nel SDI sia avvenuta per errore (cfr. consid. F e H). A ciò bisogna aggiungere che la SEM ha emanato il divieto d'entrata litigioso quasi tre anni dopo la condanna, nonostante il fatto che il MPCT avesse trasmesso una copia del decreto d'accusa anche all'UMCT, e che, durante questo lasso di tempo, il ricorrente ha assolto con successo il periodo di prova di due anni, fissatogli dal MPCT. Stando così le cose, è lecito porsi la domanda se il ricorrente rappresentasse propriamente, il 20 dicembre 2017 e, a maggior ragione, il 16 ottobre 2020, una minaccia attuale ed effettiva, di una certa gravità, per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, come esige la giurisprudenza per poter emettere un divieto d'entrata fino a cinque anni nei confronti di un cittadino di un paese terzo coperto dall'ALC, o se non costituisse piuttosto un semplice pericolo (cfr. consid. 7.3 e 7.4). In proposito è difficile seguire la SEM quando afferma, in termini generali che non riescono a cogliere la specificità del caso, che sarebbe impossibile formulare un pronostico positivo sull'attitudine del ricorrente a rispettare l'ordine vigente in Svizzera (cfr. consid. I). In effetti, siccome il reato commesso dal ricorrente è un atto completamente isolato, da esso non si può in nessun modo inferire che egli, incensurato nel suo paese natale e nel suo paese di residenza, palesi una propensione a trasgredire la legge. Questo vale tanto più che, nel frattempo, sono passati oltre due anni dal rilascio del divieto d'entrata, dunque oltre cinque anni dal decreto d'accusa, e che non si hanno

informazioni riguardo ad eventuali nuove infrazioni. Così, e a prescindere dalla questione di sapere se il comportamento del ricorrente assumesse carattere di semplice pericolo o di minaccia di una certa gravità nel dicembre 2017, si deve riconoscere che il divieto d'entrata litigioso è stato emanato dalla SEM nell'ottobre 2020, in definitiva, unicamente a titolo preventivo o dissuasivo, ciò che contravviene all'art. 5 allegato I ALC e alla giurisprudenza (cfr. consid. 6.3).

#### **8.**

In conclusione, siccome il ricorrente non rappresentava nell'ottobre 2020 una minaccia attuale, effettiva e sufficientemente grave per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, le condizioni per emanare il provvedimento impugnato, fissate dall'art. 5 allegato I ALC e dalla relativa giurisprudenza, non erano adempiute, dimodoché il ricorso va accolto e il divieto d'entrata annullato.

#### **9.**

L'annullamento del divieto d'entrata implica l'annullamento della sua segnalazione nel SIS II, e ciò in virtù del rapporto di accessorietà tra i due provvedimenti (cfr. DTAF 2019 VII/2). La SEM è quindi invitata a cancellare, senza indugio, la segnalazione del divieto d'entrata dal SIS II.

#### **10.**

**10.1** Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Esse comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 cpv. 1 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale/TS-TAF [RS 173.320.2]); la tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (artt. 63 cpv. 4bis PA e 2 cpv. 1 TS-TAF).

In concreto, il ricorrente vince la causa, per cui non sono prelevate spese processuali e l'anticipo di fr. 1'282.92, da lui versato puntualmente (cfr. consid. G), gli sarà restituito dopo la crescita in giudicato della presente sentenza.

**10.2** Non vi sono motivi per attribuire un'indennità a titolo di spese ripetibili al ricorrente, nella misura in cui egli non è rappresentato da un avvocato e che, ad ogni modo, si deve presumere che non abbia dovuto, a causa della presente procedura, sopportare spese indispensabili e relativamente elevate (art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 4 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]).

(dispositivo alla pagina seguente)

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

**1.**

Il ricorso è accolto.

**2.**

Il divieto d'entrata del 16 ottobre 2020 è annullato.

**3.**

La segnalazione nel SIS II del divieto d'entrata è annullata, ed è ordinato alla SEM di procedere alla sua cancellazione senza indugio.

**4.**

L'anticipo di fr. 1'282.92 relativo alle presunte spese processuali, versato dal ricorrente, gli sarà restituito dopo la crescita in giudicato della presente sentenza.

**5.**

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

**6.**

Questa sentenza è comunicata al ricorrente e alla SEM.

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:

Comunicazione:

- al ricorrente (raccomandata con avviso di ricevimento; allegati: formulario indirizzo per il pagamento, nonché copia della duplice della SEM per conoscenza);
- alla SEM (n. di rif. ...).