



---

Corte VI  
F-800/2019

## **Sentenza del 24 settembre 2020**

---

Composizione

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

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,  
...,  
...,  
patrocinato dall'avv. Yasar Ravi,  
Ravi Studio legale e notarile,  
Via Soldino 22, casella postale 747,  
6903 Lugano,  
ricorrente,

contro

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

---

Oggetto

Divieto d'entrata.

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

A.\_\_\_\_\_ (il ricorrente), cittadino italiano nato il ... 1966, coniugato, con figli, di professione serramentista, ha richiesto ed ottenuto, in Ticino, un permesso per confinanti "G" UE/AELS valido dal 22 ottobre 2013 al 21 ottobre 2018.

**B.**

Il 19 agosto 2015, mediante decreto d'accusa, il Ministero pubblico del Cantone Ticino (MP) ha condannato il ricorrente ad una pena pecuniaria di quarantacinque aliquote giornaliere, sospesa condizionalmente durante un periodo di prova triennale, nonché ad una multa di fr. 500.–, per infrazione grave alle norme della circolazione stradale avvenuta il 7 agosto 2014 (eccesso di velocità sull'autostrada). Il decreto d'accusa è passato in giudicato incontestato.

**C.**

Il 19 dicembre 2017, la Corte delle assise correzionali del Tribunale penale del Cantone Ticino (CAC) ha condannato il ricorrente, reo confesso, ad una pena detentiva di ventidue mesi, sospesa condizionalmente durante un periodo di prova di due anni, per usura qualificata, siccome commessa per mestiere, e falsità in documenti, perpetrate dall'ottobre 2013 al dicembre 2015 come presidente della ditta, con sede a Lugano, che dirigeva, ordinando nel contempo il dissequestro dei saldi di tre conti bancari, due intestati alla ditta e uno al ricorrente, a favore del sindacato OCST. La sentenza della CAC, emanata in procedura abbreviata, è cresciuta in giudicato incontestata.

In sostanza, l'attività delittuosa è consistita nel fatto che la ditta retribuiva i suoi impiegati italiani al di sotto del salario unitario previsto dal Contratto collettivo di lavoro (CCL) vigente in Ticino nel campo delle vetrerie, dichiarato d'obbligatorietà generale dal Consiglio di Stato con decreti emanati nel 2011 e 2014, e questo sfruttando "*il loro stato di bisogno*" allo scopo di procurare un "*vantaggio pecuniario*" alla medesima ditta "*in manifesta sproporzione economica con la [sua] prestazione salariale*".

**D.**

Il 13 marzo 2018, l'Ufficio della migrazione del Cantone Ticino (UMCT) ha informato il ricorrente di considerare, alla luce della sentenza della CAC, che le condizioni per il mantenimento del permesso "G" UE/AELS non fossero più soddisfatte, invitandolo ad esprimersi in proposito entro dieci giorni dalla notifica della comunicazione. Il 15 marzo 2018, per il tramite del

suo legale, il ricorrente ha fatto sapere all'UMCT di rinunciare al permesso "G" UE/AELS, che ha restituito il 18 giugno seguente.

**E.**

Il 25 ottobre 2018, venuta a conoscenza della situazione, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha informato il ricorrente di avere l'intenzione di emettere, nei suoi confronti, un divieto d'entrata per la Svizzera ed il Liechtenstein, dandogli la possibilità di prendere posizione sulla questione fino al 30 novembre 2018.

**F.**

Il 28 dicembre 2018, ottenuta una proroga del termine dalla SEM, il ricorrente, rappresentato dal suo legale, ha osservato di non esercitare più alcuna attività lavorativa in Svizzera, per cui i motivi che l'hanno condotto ad agire *"violando la sicurezza e l'ordine pubblici, non sussistono più"*, come pure di avere *"risarcito interamente tutti gli accusatori privati ed i danneggiati, [di essersi] assunto ogni responsabilità per i fatti commessi e [di essere] pertanto stato giudicato secondo la procedura abbreviata"*. Egli ne ha concluso di non rappresentare *"oggi alcuna minaccia – grave, concreta ed attuale – per l'ordine pubblico elvetico tale da giustificare un provvedimento di divieto d'entrata come quello prospettato"*. Al suo scritto il ricorrente ha allegato copie dell'estratto del suo casellario giudiziale italiano, vergine, e del suo certificato italiano dei carichi pendenti, privo di iscrizioni, entrambi del 4 dicembre 2018.

**G.**

Il 24 gennaio 2019, la SEM ha spiccato contro il ricorrente un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein valido fino al 23 gennaio 2022 (tre anni), e immediatamente esecutivo (effetto sospensivo tolto), sostenendo che sarebbe *"incontestabile che il comportamento dell'interessato urti palesemente l'interesse pubblico"* e che non sarebbe *"possibile una prognosi favorevole poiché il rischio di recidiva – come peraltro dimostrato dai fatti – è da considerarsi importante"*. La decisione è stata notificata al legale del ricorrente il 28 gennaio 2019.

**H.**

Il 15 febbraio 2018, sempre tramite il suo legale, il ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF) chiedendo, in via preliminare, la restituzione dell'effetto sospensivo al ricorso, e, nel merito, l'annullamento del divieto d'entrata.

In compendio, il ricorrente puntualizza che la sua condanna per violazione grave delle norme sulla circolazione stradale non ha, a suo tempo, indotto né l'UMCT, né la SEM, ad intervenire, per cui non può *“oggi giustificare alcun provvedimento di divieto d'entrata in Svizzera”* (ricorso, pag. 8). Rispetto alla condanna pronunciata dalla CAC, il ricorrente sostiene che, *“malgrado non vadano minimizzate”*, le sue colpe non assurgono ad una *“particolare gravità”* se si considera che egli *“in buona sostanza, non ha rispettato la retribuzione prevista dal [CCL] vigente in Ticino nel ramo delle vetriere, continuando invece ad applicare ai propri operai il salario loro riconosciuto contrattualmente in Italia”*, e che il *“danno arrecato [...] è stato integralmente risarcito”* (ricorso, pagg. 9 e 10). Il ricorrente ne desume che *“non rappresenta oggi alcuna minaccia – grave, concreta ed attuale – per l'ordine pubblico elvetico”* (ricorso, pag. 10), da cui la necessità di annullare il divieto d'entrata impugnato.

**I.**

Il 25 febbraio 2019, mediante decisione incidentale, questo Tribunale ha invitato il ricorrente a versare un anticipo equivalente alle presunte spese processuali di fr. 1'200.– entro trenta giorni dalla ricezione della medesima, ciò che è avvenuto puntualmente.

**J.**

Il 29 marzo 2019, tramite decisione incidentale, questo Tribunale ha accolto la richiesta di restituzione dell'effetto sospensivo al ricorso, invitando nel contempo la SEM a rispondere allo stesso entro il 13 maggio 2019.

**K.**

Il 9 maggio 2019, concedendo che l'infrazione grave alle regole sulla circolazione stradale *“non giustifichi a lei sola delle limitazioni alla libera circolazione delle persone”*, la SEM argomenta essenzialmente, in risposta al ricorso, che *“il dumping salariale rappresenta un concreto e attuale pericolo per un interesse fondamentale della società quale il rispetto delle condizioni salariali e lavorative svizzere”*, cosicché la pronuncia di un divieto d'entrata, nonostante la rinuncia del ricorrente al suo permesso “G” UE/AELS, sarebbe necessaria.

**L.**

Il 9 settembre 2019, su invito di questo Tribunale, e dopo aver ottenuto una proroga del corrispondente termine, il ricorrente ha replicato alla SEM, sottolineando, in aggiunta a quanto già esposto nell'impugnativa, che egli non è più incorso in alcuna pena dal dicembre 2015, e rimproverando alla SEM di aver omesso di considerare anche questa circostanza nel valutare

se egli costituisca una minaccia attuale, effettiva e sufficientemente grave per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, ciò che egli nega.

**M.**

Il 21 ottobre 2019, come richiesta da questo Tribunale, la SEM ha duplicato brevemente, riaffermando le proprie conclusioni.

**N.**

Il 10 ottobre 2019, questo Tribunale ha trasmesso al ricorrente, per conoscenza, una copia della duplice della SEM, concludendo nel contempo lo scambio degli scritti, riservate eventuali ulteriori misure istruttorie o memorie delle parti.

**Diritto:**

**1.**

**1.1** Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF.

La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il divieto d'entrata del 24 gennaio 2019, che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso in quanto autorità di grado inferiore al Tribunale federale (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 11 cpv. 1 e 3 dell'Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea, nonché i suoi Stati membri, sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 [ALC, RS 0.142.112.681], in vigore dal 1° giugno 2002, nonché l'art. 83 lett. c cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]; cfr. inoltre la sentenza del Tribunale federale 2C\_270/2015 del 6 agosto 2015 consid. 1).

**1.2** Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e

contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA). 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, ha presentato il suo ricorso tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando inoltre l'anticipo di fr. 1'200.–, relativo alle presunte spese processuali, nel termine fissato. Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

## 2.

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), 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, in primo luogo, la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 con i riferimenti giurisprudenziali).

Questo Tribunale è, in linea di massima, vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), a meno che, nell'ambito dell'oggetto del litigio, siano soddisfatte le condizioni per concedere di più ("*reformatio in melius*") 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 24 gennaio 2019, con cui la SEM ha pronunciato un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di tre anni (24.1.2019 – 23.1.2022) nei confronti del ricorrente, il quale ne chiede l'annullamento.

## 4.

L'ALC è applicabile alla fattispecie, nella misura in cui il ricorrente, in quanto cittadino italiano, è titolare dei diritti in esso consacrati (libertà di circolazione), i quali consistono nel diritto d'ingresso (art. 3 ALC e art. 1 §

1 allegato I ALC) nonché nel diritto di soggiorno per i lavoratori dipendenti (art. 4 ALC e artt. 6 a 11 allegato I ALC), per gli autonomi (art. 4 ALC e artt. 12 a 16 allegato I ALC), per i prestatori di servizi (art. 5 ALC e artt. 17 a 23 allegato I ALC) e per le persone che non esercitano un'attività economica (art. 6 ALC e art. 24 allegato I ALC).

La presente procedura concerne principalmente il diritto d'ingresso in Svizzera, di cui la decisione impugnata restringe l'esercizio da parte 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 tre 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 dei cittadini dell'Unione europea, come si può desumere dall'art. 24 dell'ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri (OLCP, RS 142.203).

In proposito, la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr), che disciplina l'entrata, la partenza, il soggiorno e il ricongiungimento familiare degli stranieri in Svizzera, promuovendo inoltre la loro integrazione, 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 142.2; cfr. RU 2017 6521). Benché l'art. 67 cpv. 2 lett. a e cpv. 3 della legge, rilevante per la presente procedura poiché regola i divieti d'entrata, non abbia subito alcuna modifica da quando lo stato di fatto che deve essere valutato giuridicamente, si è realizzato (cfr. DTF 130 V 445 consid. 1.2.1), ossia tra l'ottobre 2013 e il dicembre 2015 (cfr. consid. B e C), si utilizzerà in seguito la nuova abbreviazione LStrI.

## **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'inviolabilità dell'ordine giuridico obiettivo, dei beni giuridici individuali (vita, salute, libertà, proprietà, ecc.) nonché delle istituzioni dello Stato. Vi è violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici segnatamente se sono commesse infrazioni gravi o ripetute di prescrizioni di legge o di decisioni delle autorità nonché in caso di mancato adempimento di doveri di diritto pubblico o privato”* (Messaggio LStr, pag. 3424).

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

Questa graduazione delle durate (inferiori o superiori a cinque anni) risulta dal recepimento, da parte della Svizzera, dell'art. 11 cpv. 2 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 (direttiva sul rimpatrio; Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 348/98), il quale prevede che la durata del divieto d'ingresso è determinata tenendo debitamente conto di tutte le circostanze pertinenti di ogni caso e che non supera di norma i cinque anni, ma che può essere superiore ai cinque anni se il cittadino di un paese terzo costituisce una grave minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale (cfr. la nota a piè di pagina n. 109 relativa all'art. 67 LStrl; cfr. anche DTF 139 II 121 consid. 5.1 e 6.3).

**6.3** Le nozioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di pubblica sanità, secondo l'art. 5 § 1 allegato I ALC, vanno intese nel senso definito dalla direttiva 64/221/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1964 e dalla relativa

giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE; dal 1° dicembre 2009, la Corte di giustizia dell'Unione europea [CGUE]), precedente la sottoscrizione dell'ALC (art. 5 § 2 allegato I ALC in relazione con l'art. 16 § 2 ALC). Così, le deroghe alla libera circolazione garantita dall'ALC devono essere interpretate in modo *restrittivo*. Al di là della turbativa insita in ogni violazione della legge, il ricorso di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone il sussistere di una *minaccia attuale, effettiva e sufficientemente grave* di un *interesse fondamentale per la società*. In quest'ottica, una condanna penale può essere considerata per limitare i diritti conferiti dall'ALC soltanto se, dalle circostanze che l'hanno determinata, emerge un comportamento personale costituente una minaccia *attuale* per l'ordine pubblico (cfr. DTF 134 II 10 consid. 4.3, 130 II 176 consid. 3.4.1, 129 II 215 consid. 7.4, con i rinvii alla giurisprudenza della CGUE). A dipendenza delle circostanze, già la sola condotta tenuta in passato può comunque adempiere i requisiti di una simile messa in pericolo dell'ordine pubblico. Per valutare l'attualità della minaccia, non occorre prevedere quasi con certezza che lo straniero commetterà altre infrazioni in futuro; d'altro lato, per rinunciare a misure di ordine pubblico, non si deve esigere che il rischio di recidiva sia praticamente nullo. La misura dell'apprezzamento dipende in sostanza dalla *gravità della potenziale infrazione*: tanto più questa appare importante, quanto minori sono le esigenze in merito al rischio di recidiva (cfr. sentenza del Tribunale federale 2C\_903/2010 del 6 giugno 2011 consid. 4.3.2 e DTF 136 II 5 consid. 4.2).

**6.4** Riassumendo le esigenze poste dal diritto interno, dall'ALC e dalla giurisprudenza della CGUE, il Tribunale federale rileva che, per potere pronunciare un divieto d'entrata fino a cinque anni al massimo nei confronti di un cittadino di un paese terzo non coperto dall'ALC, è sufficiente che egli rappresenti un semplice pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (livello I). Invece, per potere pronunciare un divieto d'entrata di cinque anni al massimo nei confronti di un cittadino di un paese terzo coperto dall'ALC, che gode quindi della libertà di circolazione, è necessario verificare se egli costituisca una minaccia di una certa gravità per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, ossia una minaccia che va al di là di una semplice messa in pericolo degli stessi (livello I bis). Quanto alla pronuncia di un divieto d'entrata superiore a cinque anni (fino a quindici e, in caso di recidiva, anche fino a venti anni: cfr. DTAF 2014/20 consid. 7), e ciò indipendentemente dall'applicazione dell'ALC (cfr. art. 11 cpv. 2 direttiva 2008/115/CE), bisogna che il cittadino in questione rappresenti una grave minaccia, ossia un "pericolo qualificato" ("*menace caractérisée*"), per

l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri (livello II; cfr. DTF 139 II 121 consid. 5 e 6).

**6.5** È ancora pertinente sottolineare che, secondo una giurisprudenza consolidata, l'autorità amministrativa non è, in virtù del principio della separazione dei poteri, vincolata dalle considerazioni del giudice penale. Tenuto conto delle finalità differenti perseguite dalla sanzione penale e dal divieto d'entrata, in linea di principio indipendenti l'una dall'altro, entrambe le misure possono coesistere ed applicarsi ad una medesima fattispecie. Un divieto d'entrata può essere adottato anche in assenza di un giudizio penale, sia in ragione della mancata apertura di un procedimento penale, sia a causa della pendenza dello stesso. È sufficiente che l'autorità amministrativa, fondandosi sul proprio apprezzamento dei mezzi di prova, giunga alla conclusione che le condizioni per emanare un divieto d'entrata sono soddisfatte. Pertanto, l'autorità amministrativa valuta sulla base di criteri autonomi se l'allontanamento dalla Svizzera di uno straniero sia necessario ed opportuno, e può quindi giungere a conclusioni differenti da quelle ritenute dal giudice penale (cfr., tra le altre, DTF 140 I 145 consid. 4.3 e 137 II 233 consid. 5.2.2, nonché la sentenza TAF C-2463/2013 del 7 maggio 2015 consid. 8.4).

## 7.

In prosieguo importa stabilire, innanzitutto, se le condizioni per emettere un divieto d'entrata *in sé* fossero adempiute il 24 gennaio 2019 (minaccia almeno di una certa gravità), e, nell'affermativa, precisare l'*intensità* della gravità della minaccia (minaccia solo di una certa gravità o minaccia grave).

## 8.

Nella sua risposta al ricorso, affinando la motivazione della decisione impugnata, la SEM fa riferimento, principalmente, al "*dumping salariale*" come ad una minaccia concreta ed attuale per l'ordine pubblico, lasciando in secondo piano, a ragion veduta, l'infrazione grave alle regole sulla circolazione stradale, risalente ormai all'agosto 2014, e che, da allora, non ha conosciuto reiterazioni (cfr. consid. B e K).

**8.1** A proposito del "*dumping salariale*" si osservi che esso consiste nell'offrire, ripetutamente e abusivamente, salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo (cfr. l'art. 360a cpv. 1 [salari minimi] del Codice delle obbligazioni/CO, RS 220). In questo senso, il "*dumping salariale*" può manifestarsi come una conseguenza del cosiddetto "lavoro nero", del quale "*non esiste a tutt'oggi una definizione giuridica univoca*

[...]. *Per lavoro nero (o lavoro illegale) si intende in generale un'attività dipendente o indipendente esercitata in violazione delle prescrizioni legali; vale a dire in particolare: – l'assunzione clandestina di lavoratori stranieri in violazione delle disposizioni del diritto degli stranieri [...]. Il lavoro nero è all'origine di numerosi problemi: comporta minori entrate per l'amministrazione fiscale e le assicurazioni sociali e provoca distorsioni della concorrenza e della perequazione finanziaria. Rappresenta una minaccia per la protezione dei lavoratori (condizioni di lavoro, dumping salariale). Costituisce un'imposta sull'onestà poiché le entrate fiscali devono essere finanziate da una parte sempre più ridotta della popolazione e quindi coloro che osservano le normative fiscali e sociali pagano per coloro che le infrangono. È un fattore di disorganizzazione che può pregiudicare la credibilità dell'ente pubblico agli occhi dei contribuenti e alimentare la diffidenza generale nei confronti delle istituzioni e del quadro regolamentare dell'economia formale. Di conseguenza, è fonte d'incertezza e perdita di efficacia negli scambi economici e ha un effetto pregiudizievole sulle prestazioni macroeconomiche di un Paese. Si può dunque affermare che il lavoro nero deve essere combattuto per ragioni economiche, giuridiche ed etiche e che rappresenta un reato non trascurabile”* (Messaggio del Consiglio federale del 16 gennaio 2002 concernente la legge federale contro il lavoro nero/LLN, in vigore dal 1° gennaio 2008, Foglio federale 2002 3243, pagg. 3246 e 3247).

**8.2** In concreto, conviene sottolineare, per prima cosa, che non si è in presenza di alcuna violazione del diritto degli stranieri legata al “*dumping salariale*”. Infatti, da un lato, la ditta che il ricorrente presiedeva, aveva la sua sede in Svizzera, a Lugano, per cui i suoi impiegati italiani non erano lavoratori distaccati nell'accezione legale del termine (cfr. artt. 1 e 2 lett. a della legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro dell'8 ottobre 1999 [legge sui lavoratori distaccati/LDist, RS 823.20). Dall'altro lato, in quanto cittadini italiani, il ricorrente e gli impiegati della ditta derivavano il loro diritto di lavorare in Svizzera direttamente dall'ALC (cfr. consid. 4), senza contare che il ricorrente aveva inoltre richiesto ed ottenuto il permesso “G” UE/AELS, il quale, occorre ricordarlo, non ha comunque carattere costitutivo, ma soltanto dichiarativo (cfr. DTF 136 II 329 consid. 2 e 3). E tutto lascia supporre che gli stessi impiegati si erano procurati un permesso corrispondente al loro statuto in Svizzera (confinanti o soggiornanti). Altrimenti detto, il ricorrente e gli impiegati della ditta non soggiornavano illegalmente in Svizzera quando esercitavano le loro rispettive attività lavorative.

Cionondimeno, è incontrovertibile il fatto che la ditta, per il tramite della volontà del ricorrente, il suo presidente, ha versato ai suoi impiegati dei salari inferiori a quelli imposti dal CCL allora vigente in Ticino. Questo comportamento, che è stato peraltro qualificato dalla CAC come “usura per mestiere” (reato contro il patrimonio) ai sensi dell’art. 157 cpv. 2 del Codice penale/CP (RS 311.0; cfr. consid. C), corrisponde senz’altro alla definizione di “*dumping salariale*” secondo la legislazione sul lavoro svizzera (cfr. consid. 8.1). In questo modo, è dunque a giusta ragione che la SEM ha intravisto, non fosse altro che in sede di risposta al ricorso, nel reato di “usura per mestiere” imputato al ricorrente, una forma di “*dumping salariale*” costituente un pericolo concreto e ancora attuale, al momento del rilascio del divieto d’entrata, per l’ordine pubblico svizzero (cfr. consid. G e K). D’altra parte, la SEM ha correttamente attribuito al pericolo in questione, in maniera implicita, “una certa gravità”, non valutandolo invece come una “minaccia grave”, e ciò in applicazione dei criteri precisati dalla giurisprudenza (cfr. consid. 6.4).

Di conseguenza, l’emissione di un divieto d’entrata *in sé*, il 24 gennaio 2019, è avvenuta conformemente ai requisiti di legge (cfr. art. 67 cpv. 2 lett. a LStrl in relazione con l’art. 5 allegato I ALC). Questo implica che la SEM non aveva l’opzione di pronunciare, al posto del divieto d’entrata, un ammonimento (cfr. sentenza TAF F-53/2018 del 4 dicembre 2019 consid. 11 [DTAF 2019 VII/4]).

## 9.

Si tratta ora di fissare, in conformità 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, nonché, se del caso, del suo diritto al rispetto della propria vita privata e familiare secondo l’art. 8 par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo/CEDU (RS 0.101).

**9.1** 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).

**9.2** In concreto, il ricorrente ha restituito spontaneamente il suo permesso "G" UE/AELS all'UMCT il 18 giugno 2018 (cfr. consid. D), manifestando così la sua intenzione di cessare qualsiasi attività lavorativa in Ticino. Inoltre, come risulta dall'incarto, egli non ha relazioni, private e/o familiari, che rientrino nel campo di protezione dell'art. 8 par. 1 CEDU. Stando così le cose, si deve constatare che egli usufruisce e/o ha l'intenzione di usufruire della libertà di circolazione unicamente sotto il profilo del diritto d'ingresso (cfr. consid. 4), e ciò a maggior ragione se si considera che, casomai volesse riprendere l'esercizio di un'attività lucrativa in Ticino, dovrebbe comunque tentare di procurarsi un nuovo permesso "G" UE/AELS presso l'UMCT, con prospettive di successo presumibilmente non troppo buone, soprattutto a corto o medio termine. In questo senso, non si può ragionevolmente sostenere che il ricorrente rappresenti ancora una minaccia, *attuale*, per l'ordine pubblico svizzero nell'ottica della lotta contro il "*dumping salariale*", tantomeno alla luce della relativa lontananza nel tempo dei fatti sanzionati dalla CAC (ottobre 2013 – dicembre 2015). Pertanto, in funzione di questi elementi, la durata di tre anni del divieto d'entrata non appare del tutto convincente sotto il profilo della proporzionalità.

**9.3** Il ricorrente è stato condannato dalla CAC in procedura abbreviata, secondo gli artt. 358 a 362 del Codice di procedura penale/CP (RS 312.0), applicabile se l'imputato, prima che sia promossa l'accusa, "*ammette i fatti essenziali [...] e riconosce quanto meno nella sostanza le pretese civili*" (art. 258 cpv. 1 CPP). Questo significa che la CAC ha riconosciuto "*adempite le condizioni del giudizio con rito abbreviato*" (art. 362 cpv. 2 CPP), ossia l'ammissione dei fatti e il riconoscimento delle pretese civili dei lavoratori italiani, privati della differenza salariale tra quanto previsto dal CCL e quanto da loro effettivamente percepito. Allo scopo di soddisfare queste pretese risarcitorie, la CAC ha quindi ordinato il dissequestro dei saldi di tre conti bancari, di cui uno intestato al ricorrente (cfr. consid. C).

A questo punto si deve osservare che, secondo la giurisprudenza, un debito derivante da un reato che non sia stato, almeno in parte, estinto dal debitore, deve essere preso in conto nell'analisi della proporzionalità della durata del divieto d'entrata, e ciò, se del caso, a detrimento del debitore

(cfr. DTAF 2019 VII/4 consid. 12.2, già citata). Questo implica, *a contrario*, che il risarcimento del danno può, se del caso, influire positivamente sulla fissazione della durata del divieto d'entrata.

Ora, nell'ambito della sua audizione preliminare da parte della SEM e nella sua impugnativa (cfr. consid. F e H), il ricorrente ha sottolineato di avere risarcito integralmente il danno causato alle parti civili, affermazione che la SEM non ha contestato in nessun momento durante la presente procedura. Si deve così constatare che non vi sono elementi all'incarto che permettano di dubitare del fatto che il ricorrente ha effettivamente saldato, in parte personalmente, e in parte mediante le risorse ancora disponibili della ditta che presiedeva, il debito salariale nei confronti dei suoi impiegati italiani (cfr., a conferma di questo, le informazioni fornite dall'OCST: [www.ocst.com/lavoro2/edilizia2/1380-emme-suisse-quando-i-nodi-vengono-al-pettine](http://www.ocst.com/lavoro2/edilizia2/1380-emme-suisse-quando-i-nodi-vengono-al-pettine) [consultato l'11 agosto 2020]). Pertanto, anche tenendo conto di questa circostanza, la durata di tre anni del divieto d'entrata non appare del tutto convincente sotto il profilo della proporzionalità.

**9.4** Procedendo ad un'analisi comparativa della giurisprudenza nel campo del "lavoro nero", si può constatare che le diverse fattispecie, in genere, si fondano su un soggiorno illegale in Svizzera, durante il quale le persone interessate, che non sono cittadini di Stati membri dell'Unione europea, esercitano illegalmente un'attività lavorativa, e che i relativi divieti d'entrata variano dai due ai tre anni (cfr., tra le altre, le sentenze TAF F-2282/2017 del 29 agosto 2018 [tre anni], F-2164/2017 del 17 novembre 2017 [due anni] e F-8252/2015 del 28 dicembre 2016 [tre anni]). Ora, anche nel solco di questa giurisprudenza, la durata di tre anni del divieto d'entrata non appare del tutto convincente sotto il profilo della proporzionalità.

**9.5** In aggiunta a quanto precede, può essere ancora utile puntualizzare che le pratiche di "*dumping salariale*" si inseriscono in un sistema dove gli attori, tra cui i committenti delle opere e gli imprenditori, concorrono per cercare di ottenere il prezzo più vantaggioso sul mercato, con il rischio di "*alimentare il sottocosto*" (cfr. Unia: <https://ticino.unia.ch/comunicati-e-media>, comunicato stampa "Costruire sull'usura" del 25 aprile 2019 [consultato il 10 agosto 2020]). Questa concorrenza è suscettibile, in fin dei conti, di deresponsabilizzare gli uni e gli altri, favorendo un atteggiamento lassista nei confronti delle norme applicabili. In quest'ottica, il "*dumping salariale*" non è soltanto una violazione della legislazione sul lavoro e un reato *individuale*, ma diventa pure l'espressione di un comportamento *collettivo*. Benché questo aspetto non cancelli, evidentemente, la

responsabilità personale dell'imprenditore, esso tende a relativizzarne il suo carattere esclusivo, ciò che vale anche per il ricorrente.

**9.6** Di conseguenza, questo Tribunale considera che un divieto d'entrata valido fino alla data della presente sentenza, anziché di tre anni, si rivela essere più conforme alle esigenze della proporzionalità e, di riflesso, alle condizioni poste dall'ALC per limitare i diritti del ricorrente derivanti dalla libera circolazione delle persone, in particolare il diritto d'ingresso.

#### **10.**

In conclusione, pronunciando un divieto d'entrata di tre anni, la SEM ha violato l'art. 67 cpv. 3 LStrl e il principio di proporzionalità nell'esercizio del suo potere d'apprezzamento (art. 49 lett. a PA). Stando così le cose, in accordo con le considerazioni sopraesposte, il ricorso deve essere parzialmente accolto e la decisione impugnata riformata, nel senso che il divieto d'entrata è valido dal 24 gennaio 2019 fino alla data della presente sentenza.

#### **11.**

**11.1** 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, siccome le conclusioni del ricorrente sono state parzialmente accolte in relazione alla fissazione della durata del divieto d'entrata, è giusto porre a suo carico, a titolo di spese processuali ridotte, fr. 600.– da prelevare sull'anticipo di fr. 1'200.– da lui già versato. Di conseguenza, fr. 600.– saranno restituiti al ricorrente una volta che la presente sentenza sarà cresciuta in giudicato.

**11.2** Considerato che il ricorso è parzialmente ammesso, il ricorrente, che è rappresentato da un avvocato, ha diritto a un'indennità, ridotta in proporzione, 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 il ricorrente non ha presentato alcuna nota d'onorario, l'indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF). Ora, alla luce dell'ampiezza e del contenuto del ricorso e dei successivi scritti, che rispecchiano, in

definitiva, la relativa complessità del litigio, è appropriato attribuire al ricorrente un'indennità ridotta per spese ripetibili di fr. 1'000.– (onorario e spese d'avvocato). 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 parzialmente accolto e la decisione impugnata del 24 gennaio 2019 è riformata, nel senso che il divieto d'entrata è valido fino alla data della presente sentenza.

**2.**

Per il resto, il ricorso è respinto.

**3.**

Le spese processuali ridotte di fr. 600.– sono messe a carico del ricorrente e dedotte dall'anticipo di fr. 1'200.– da lui già versato. Al ricorrente saranno restituiti fr. 600.– dopo la crescita in giudicato della presente sentenza.

**4.**

Al ricorrente è attribuita un'indennità ridotta per spese ripetibili pari a fr. 1'000.–, a carico della SEM.

**5.**

Comunicazione:

- al ricorrente (atto giudiziario; allegato: formulario indirizzo per il pagamento);
- 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: