Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Corte III
C-5549/2007
{T 0/2}

Sentenza del 17 marzo 2008

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Antonio Imoberdorf (presidente di camera),
Andreas Trommer,
cancelliere Graziano Mordasini.

Parti

A._____,
patrocinata dall'Avv. Rossano Pinna,
ricorrente,

contro

Ufficio federale della migrazione (UFM), Quellenweg 6, 3003 Berna
autorità inferiore.

Oggetto

Divieto d'entrata in Svizzera.

Fatti:

A.
Con sentenza del 25 marzo 2004, la Corte delle assise correzionali di Lugano ha dichiarato A._____, cittadina italiana nata il..., autrice colpevole di ripetuta truffa, ripetuta appropriazione indebita e ripetuta falsità in documenti, condannandola alla pena di 2 anni di detenzione.

In seguito al ricorso interposto dall'interessata tramite il suo patrocinatore avverso la suddetta decisione, con sentenza del 22 agosto 2006, la Corte di cassazione e di revisione penale del Tribunale d'appello del canton Ticino (di seguito: CCRP) ha parzialmente accolto il gravame, infliggendole una pena di 18 mesi di detenzione, sospesi condizionalmente per un periodo di prova di 2 anni.

B.
Con decisione del 3 luglio 2007, notificata il 18 luglio seguente, l'UFM ha pronunciato nei confronti di A._____ un divieto d'entrata in Svizzera valido fino al 2 luglio 2010. L'autorità inferiore ha motivato la decisione come segue:

"Straniera il cui ritorno in Svizzera è indesiderato a motivo del suo comportamento (ripetuta truffa; ripetuta appropriazione indebita; ripetuta falsità in documenti) e per motivi di ordine e di sicurezza pubblici."

L'effetto sospensivo è stato ritirato ad un eventuale ricorso.

C.
In data 20 agosto 2007, A._____ è insorta avverso la suddetta decisione, chiedendo la restituzione dell'effetto sospensivo al suo ricorso.

A sostegno del proprio gravame essa ha rilevato che, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea e del Tribunale federale inerente reati, in particolare di carattere patrimoniale, commessi da cittadini della Comunità europea, la decisione impugnata risulta arbitraria e con essa assolutamente ingiustificata la misura adottata nei suoi confronti.

D.
Con decisione incidentale del 17 settembre 2007, il Tribunale

amministrativo federale ha accolto l'istanza tendente alla restituzione dell'effetto sospensivo al ricorso.

E.
Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto gravame ricorsuale l'UFM, con preavviso del 16 novembre 2007, ha proposto la reiezione del ricorso. L'autorità di prime cure ha in primo luogo rammentato che, in virtù del principio della separazione dei poteri, l'autorità amministrativa decide liberamente, indipendentemente dalle considerazioni del giudice penale. Essa ha poi rilevato che, in ragione della gravità e della ripetizione delle infrazioni commesse da A._____ sia in Svizzera (tra l'aprile 1997 ed il novembre 2001) che in Italia, essa costituisce una minaccia reale ed attuale per l'ordine pubblico e una recidiva non può essere esclusa. L'UFM ha infine sottolineato che la ricorrente non intrattiene stretti legami in Svizzera e che non vi sono motivi impellenti che militano a favore di un suo ritorno sul territorio della Confederazione.

Invitata ad esprimersi in merito al preavviso dell'autorità intimata, l'interessata non ha formulato alcuna osservazione.

Diritto:

1.
Riservate le eccezioni previste all'art. 32 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), giusta l'art. 31 LTAF il Tribunale amministrativo federale (di seguito: TAF o il 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) prese dalle autorità menzionate agli art. 33 e 34 LTAF.

In particolare, le decisioni in materia di divieto d'entrata in Svizzera rese dall'UFM - il quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 let. d LTAF - possono essere impugnate dinanzi al TAF conformemente all'art. 20 cpv. 1 della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (vLDDS del 1931, CS 1 117).

2.
L'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RS 142.20) ha comportato l'abrogazione della vLDDS conformemente all'art. 125 LStr (in relazione con la cifra I del suo allegato), e di alcune ordinanze d'esecuzione quali, in particolare, in virtù dell'art. 39 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 concernente la procedura d'entrata e di rilascio del visto (OPEV, RS 142.204) nonché dell'art. 91 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS 142.201), l'ordinanza d'esecuzione del 1° marzo 1949 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (vODDS del 1949, RU 1949 I 233), l'ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (vOEnS, RU 1998 194) e l'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (vOLS, RU 1986 1791).

Conformemente all'art. 126 cpv. 1 LStr, alle procedure introdotte prima del 1° gennaio 2008 rimangono tuttavia applicabili le vecchie disposizioni di legge (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-3912/2007 del 14 febbraio 2008 consid. 2). La decisione impugnata è stata emessa prima dell'entrata in vigore della LStr; per la valutazione materiale del suddetto ricorso ci si deve quindi riferire alla vecchia normativa, segnatamente all'art. 13 cpv. 1 vLDDS, come pure alle corrispondenti disposizioni d'applicazione.

Conformemente alla regolamentazione transitoria di cui all'art. 126 cpv. 2 LStr, la procedura inerente le domande presentate prima dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della LStr è retta dal nuovo diritto.

Salvo i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti, la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale è retta dalla PA (art. 37 LTAF).

3.
A._____, toccata direttamente dalla decisione impugnata, ha diritto di ricorrere (art. 48 PA) e il suo ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (cfr. art. 50 e 52 PA).

4.
L'autorità federale può vietare l'entrata in Svizzera di stranieri

indesiderabili. Essa può parimenti, ma per una durata non superiore a tre anni, vietare l'entrata in Svizzera di stranieri che abbiano contravvenuto gravemente o più volte alle prescrizioni sulla polizia degli stranieri, ad altre disposizioni di legge o a decisioni prese dall'autorità in base a queste disposizioni (art. 13 cpv. 1 1ª e 2ª frase vLDDS). Fintanto che vale questo divieto, lo straniero non potrà varcare il confine, senza il permesso esplicito dell'autorità che l'ha emanato (art. 13 cpv. 1 3ª frase vLDDS).

Il divieto d'entrata previsto all'art. 13 cpv. 1 vLDDS non costituisce una pena né riveste carattere infamante, bensì configura un provvedimento amministrativo di controllo, destinato ad impedire che uno straniero ritorni in Svizzera all'insaputa dell'autorità (cfr. Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 63.38 consid. 13; 63.1 consid. 12a e riferimenti ivi citati). Il divieto d'entrata è infatti una misura di sicurezza il cui scopo è quello di prevenire un probabile perturbamento dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza e non di punire un determinato comportamento.

5.
L'art. 13 vLDDS è applicabile ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e ai loro familiari solo se l'Accordo bilaterale del 21 giugno 1999 tra la Comunità Europea ed i suoi Stati membri da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, in materia di libera circolazione delle persone (ALC, RS 0.142.112.681) non dispone altrimenti (cfr. art. 1 let. a vLDDS). A._____ è cittadina italiana. Di conseguenza nella valutazione della presente causa è necessario tenere conto anche delle disposizioni dell'ALC.

5.1 Giusta l'art. 1 par. 1 dell'Allegato I dell'ALC (in relazione con l'art. 3 ALC), i cittadini comunitari hanno il diritto di entrare in Svizzera previa semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi e non può essere loro imposto alcun visto d'entrata od obbligo analogo. Come l'insieme delle prerogative conferite dall'Accordo, questo diritto può essere limitato soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità, ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 dell'Allegato I ALC. Queste nozioni devono essere definite ed interpretate alla luce della direttiva 64/221/CEE e della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) anteriore alla firma dell'ALC (art. 5 cpv. 2 allegato I ALC,

combinato con l'art. 16 cpv. 2 ALC; DTF 131 II 352 consid. 3.1; 130 II 1 consid. 3.6.1)

5.2 Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, le limitazioni al principio della libera circolazione delle persone devono essere interpretate in maniera restrittiva. Ne consegue che possono essere adottati provvedimenti per la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza unicamente nel caso in cui si debba ammettere che l'interessato costituisce per lo Stato d'accoglienza una minaccia potenziale, effettiva e di gravità tale da incidere su un interesse fondamentale della società (cfr. DTF 131 citata consid. 3.2, 130 II 176 consid. 3.4.1, 129 II 215 consid. 7.3; Sentenze del Tribunale federale 2A.39/2006 del 31 maggio 2006, 2A.626/2004 del 6 maggio 2005 e le sentenze della CGE del 27 ottobre 1977, Bouchereau, 30/77, Rac. 1977, pag. 1999, punti 33-35; del 19 gennaio 1999, Calfa, C-348/96, Rac. 1999, pag. 1-11, punti 23 e 25).

5.3 I provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono inoltre essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati (art. 3 par 1 della direttiva 64/221). Ciò esclude delle valutazioni sommarie e il fatto di fondarsi unicamente su dei motivi generali di natura preventiva. La sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti (art. 3 par. 2 della direttiva 64/221/CEE). Una condanna penale anteriore sarà quindi determinante unicamente se dalle circostanze che l'hanno determinata emerga un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico (DTF 130 II 176 consid. 3.4.1 e sentenza del Tribunale federale 2C_378/2007 del 14 gennaio 2008). Le autorità nazionali devono procedere ad un'apprezzamento specifico, effettuato sulla base degli interessi inerenti alla salvaguardia dell'ordine pubblico, i quali non coincidono necessariamente con gli apprezzamenti all'origine delle condanne penali. In altre parole, quest'ultime possono essere prese in considerazione unicamente se le circostanze in cui si sono verificate lasciano trasparire l'esistenza di una minaccia attuale per l'ordine pubblico. Secondo le circostanze, non è quindi escluso che la sola condotta tenuta in passato costituisca una siffatta minaccia per l'ordine pubblico (DTF 130 II citato consid. 3.4.1; 129 II citato consid. 7.1. e 7.4.; Sentenza del Tribunale federale 2A.626/2004 del 6 maggio 2005 consid. 5.2.1; Sentenza della CGCE

del 26 febbraio 1975, Bonsignore, 67/74, Rac. 1975, punti 6-7 e le sentenze citate Bouchereau, punti 27-28; Calfa, punto 24).

5.4 Tuttavia l'adozione di un provvedimento di ordine pubblico non è subordinata alla condizione che sia stabilito con certezza che la persona soggetta ad una misura di divieto d'entrata commetta nuove infrazioni penali. Al contrario, sarebbe sproporzionato esigere che il rischio di recidiva sia nullo per rinunciare all'adozione di tale provvedimento. Tenuto conto dell'importanza che riveste il principio della libera circolazione delle persone questo rischio non deve in realtà essere ammesso troppo facilmente. È necessario procedere ad un apprezzamento che tenga in considerazione le circostanze della fattispecie e, in particolare, della natura e dell'importanza del bene giuridico minacciato, così come della gravità della violazione che potrebbe esservi arrecata; più la potenziale infrazione rischia di compromettere un interesse della collettività particolarmente importante, meno rilevanti sono le esigenze quanto alla plausibilità di un'eventuale recidiva (cfr. DTF 130 II 493 consid. 3.3; 130 II citato consid. 4.3.1, sentenza del Tribunale federale 2C_375/2007 dell'8 novembre 2007).

6.
Con sentenza su ricorso del 22 agosto 2006, la CCRP ha dichiarato A._____ autrice colpevole di ripetuta truffa, ripetuta appropriazione indebita e ripetuta falsità in documenti. Le autorità penali ticinesi l'hanno quindi condannata alla pena di 18 mesi di detenzione, sospesi condizionalmente per un periodo di prova di 2 anni.

Si sottolinea a titolo generale come, al di là del manifesto interesse pubblico a perseguire atti illeciti come quelli commessi dalla ricorrente, questi ultimi non riguardano comunque beni giuridici estremamente sensibili come la vita e l'integrità fisica, né sono legati al commercio di stupefacenti o di altri crimini specialmente pericolosi per l'ordine pubblico (cfr. DTF 125 II 521 consid. 4a/aa; Istruzioni sull'Ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio: Ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone [OLCP, RS 142.203], pag. 77). In queste circostanze, il provvedimento litigioso potrebbe eventualmente apparire giustificato soltanto a fronte di

elementi concreti e precisi che permettano di formulare una prognosi negativa sulla condotta dell'interessata (cfr. sentenze del Tribunale federale 2A.397/2004 del 14 aprile 2005 consid. 4 e 2A.410/2004 del 14 aprile 2005 consid. 4).

In casu, giova rilevare come gli atti delittuosi commessi in Svizzera che hanno portato alla condanna di A._____ siano stati perpetrati tra il novembre 1997 ed il novembre 2001 e che il divieto d'entrata oggetto della presente fattispecie è stato pronunciato oltre 6 anni dopo i fatti, lasso di tempo durante il quale l'attitudine dell'interessata non ha dato adito a lagnanza alcuna (cfr. estratto del casellario giudiziale svizzero). Allo stesso modo, le condanne subite dalla ricorrente in Italia si riferiscono a reati di carattere patrimoniale commessi parecchi anni addietro, (nel 1986 e nel 1990), alle quali non ha fatto seguito alcuna ulteriore condanna (cfr. estratto del casellario giudiziale italiano).

Alla luce di quanto esposto, i presupposti per una restrizione al principio della libera circolazione non sono adempiuti. Nonostante le infrazioni di natura patrimoniale commesse, A._____ non rappresenta infatti una minaccia effettiva, attuale e sufficientemente grave ad un interesse fondamentale della società, tale da legittimare una misura per motivi di ordine pubblico giusta l'art. 5 dell'Allegato I ALC.

7.
Di conseguenza il ricorso è accolto e la decisione del 3 luglio 2007 dell'UFM è annullata. L'autorità di prime cure è quindi invitata a fare eseguire le necessarie modifiche al sistema di ricerca informatizzato di polizia (RIPOL).

8.
Visto l'esito della procedura, non si prelevano spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA).

9.
Giusta l'art. 64 cpv. 1 PA in relazione con l'art. 7 del regolamento dell'11 dicembre 2006 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TS-TAF, RS 173.320.2), l'autorità di ricorso, se ammette il gravame in tutto o in parte, può d'ufficio o a domanda, assegnare al ricorrente un'indennità per le

spese processuali indispensabili e relativamente elevate che ha sopportato.

In casu si constata che l'interessata è patrocinata da un legale. In ragione dell'insieme delle circostanze della fattispecie, della sua difficoltà, nonché della mole di lavoro svolto, il Tribunale ritiene, ai sensi degli art. 8 segg. TS-TAF, che il versamento alla ricorrente di un'indennità di Fr. 1'200.-. a titolo di spese ripetibili (IVA compresa) appaia equa.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto e la decisione dell'UFM del 3 luglio 2007 è annullata.

2.
L'UFM farà apportare le necessarie modifiche al RIPOL.

3.
Non si prelevano spese processuali. L'anticipo spese di Fr. 800.-, versato in data 10 ottobre 2007, è restituito alla ricorrente.

4.
L'autorità inferiore verserà alla ricorrente un importo di Fr. 1'200.- a titolo di spese ripetibili.

5.
Comunicazione a:

- ricorrente (Atto giudiziario; allegato: foglio di informazione per il rimborso)
- autorità inferiore (incarto 2 295 212 di ritorno)
- Sezione dei permessi e dell'immigrazione, Bellinzona, per informazione (incarto cantonale di ritorno)

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente della camera: Il cancelliere:

Antonio Imoberdorf Graziano Mordasini

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 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]. 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 – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: