

BGer 2C_41/2026 vom 29. April 2026

Bundesgericht, 2026-04-29, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_41_2026

FR: TF 2C_41/2026 du 29 avril 2026

IT: TF 2C_41/2026 del 29 aprile 2026

Volltext

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal

2C_41/2026

Sentenza del 29 aprile 2026

II Corte di diritto pubblico

Composizione

Giudici federali Donzallaz, Giudice presidente,

Hänni, Ryter,

Cancelliere Savoldelli.

Partecipanti al procedimento

A. _____,

patrocinato dall'avv. Filippo Gianoni,

ricorrente,

contro

Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, Sezione della popolazione,

Residenza governativa, 6501 Bellinzona,

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,

Residenza governativa, 6501 Bellinzona.

Oggetto

permesso per frontalieri UE/AELS,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata l'11 dicembre 2025 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (52.2025.234).

Fatti:

A.

A. _____ è un cittadino italiano nato nel... con domicilio a W. _____ (IT). In passato, egli ha già dimorato anche in Svizzera. Nei confronti di A. _____, le autorità penali

italiane e svizzere competenti hanno pronunciato le seguenti decisioni:

17 febbraio 2009: sentenza della Corte di appello di X. _____; condanna a 12 anni e 4 mesi di reclusione per i reati di omicidio tentato in concorso (commesso il 26 novembre 2004), detenzione illegale di armi continuato in concorso (commesso il 26 novembre 2004), ricettazione in concorso (commesso dal 24 al 26 novembre 2004); in seguito, la pena detentiva è stata in parte condonata per indulto rispettivamente ridotta e in parte espiata al domicilio.

4 dicembre 2012: sentenza della Corte di appello di Y. _____; condanna a 4 mesi di reclusione, per il reato di falsità materiale in certificati (commesso il 12 luglio 2007);

9 gennaio 2014; 12 maggio 2014 e 6 novembre 2014: rideterminazione delle pene inflitte nel 2009 e nel 2012 in una pena di 6 anni 7 mesi e 5 giorni di reclusione da scontare, poi ridotta e dichiarata estinta per esito positivo dell'affidamento in prova.

31 ottobre 2023: sentenza del Tribunale d'appello del Cantone Z. _____; condanna a una pena di 20 mesi di detenzione e a una pena pecuniaria di 10 aliquote giornaliere da fr. 70.--, sospese per tre anni, per i reati di truffa (commesso dal 9 giugno 2016 al 23 novembre 2017) e di diffusione di pornografia dura vertente su atti sessuali reali con minorenni (commesso il 19 marzo 2018); rinuncia a pronunciare un'espulsione.

B.

B.a. Il 16 gennaio 2024, A. _____ ha chiesto alla Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino il rilascio di un permesso per frontalieri UE/AELS per svolgere un'attività lucrativa dipendente nel nostro Paese. Nella domanda, ha indicato di non essere mai stato condannato penalmente e che non vi erano procedimenti penali pendenti a suo carico.

B.b. Il 7 gennaio 2025, la Sezione della popolazione ha respinto la richiesta di A. _____ per motivi di ordine pubblico, dovuti all'esistenza di condanne penali sia in Italia che in Svizzera. Il diniego del rilascio di un permesso per frontalieri UE/AELS è stato confermato su ricorso sia dal Consiglio di Stato ticinese (4 giugno 2025) che dal Tribunale cantonale amministrativo, con sentenza dell'11 dicembre 2025.

C.

Con ricorso in materia di diritto pubblico del 22 gennaio 2026, A. _____ ha impugnato il giudizio cantonale davanti al Tribunale federale chiedendone l'annullamento, con contestuale rinvio dell'incarto alla prima istanza per il rilascio di un permesso per frontalieri UE/AELS.

Il Tribunale federale si è fatto trasmettere l'incarto cantonale, ma non ha ordinato ulteriori atti istruttori.

Diritto:

1.

1.1. Secondo l'art. 83 lett. c n. 2 LTF, il ricorso in materia di diritto pubblico è inammissibile contro le decisioni in materia di diritto degli stranieri concernenti permessi o autorizzazioni al cui ottenimento né il diritto federale né il diritto internazionale conferiscono un diritto. Siccome l'insorgente è un cittadino italiano e può in principio richiamarsi all'accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS

0.142.112.681), la citata clausola non trova però applicazione (sentenza 2C_148/2023 del 12 febbraio 2025 consid. 1.1).

1.2. Il gravame è tempestivo (art. 46 cpv. 1 lett. c in relazione con l' art. 100 cpv. 1 LTF), riguarda una decisione finale di un tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d e 2; art. 90 LTF) ed è stato redatto da una persona legittimata ad insorgere (art. 89 cpv. 1 LTF). Pertanto, va esaminato quale ricorso in materia di diritto pubblico giusta l'art. 82 segg. LTF.

2.

2.1. Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale (art. 106 cpv. 1 LTF); nondimeno, tenuto conto dell'onere di allegazione e motivazione posto dalla legge, si confronta di regola solo con le censure sollevate (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF). Esigenze più severe valgono in relazione alla lesione di diritti fondamentali, che va denunciata con precisione (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 150 I 80 consid. 2.1).

2.2. Sul piano dei fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sugli accertamenti che sono stati svolti dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF); può rettificarli o completarli se sono manifestamente inesatti o risultano da una violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF (art. 105 cpv. 2 LTF ; DTF 148 V 366 consid. 3.3).

3.

3.1. La procedura concerne il rifiuto del rilascio di un permesso per lavoratori frontalieri dipendenti UE/AELS (art. 4 ALC in relazione con l' art. 7 allegato I ALC). La liceità della decisione delle autorità migratorie è stata confermata anche dal Tribunale amministrativo ticinese, con sentenza dell'11 dicembre 2025.

3.2. Il ricorrente è dell'avviso che il giudizio cantonale non sia condivisibile. Preliminarmente, denuncia la mancata constatazione della lesione del suo diritto di essere sentito davanti al Consiglio di Stato ticinese. Nel merito, sostiene che il diniego del permesso per frontalieri UE/AELS sia in contrasto con l' art. 62 cpv. 2 LStrI , con l' art. 5 allegato I ALC e con il principio di proporzionalità (successivi consid. 5-8).

4.

4.1. Sul piano del diritto interno, l'art. 35 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20) indica che il permesso per frontalieri è rilasciato per un'attività lucrativa entro la zona di frontiera, che è di durata limitata, può essere prorogato e vincolato a condizioni (cpv. 1-3). Dall' art. 35 LStrI risulta nel contempo che la proroga del permesso - quindi anche il suo rilascio - sono subordinati all'assenza di motivi di revoca giusta l' art. 62 cpv. 1 LStrI (cpv. 4; sentenza 2C_22/2026 del 4 febbraio 2026 consid. 3.1).

Ai cittadini dell'Unione europea, l'ordinamento interno si applica se l'ALC non contiene disposizioni derogatorie o se la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione prevede disposizioni più favorevoli (art. 2 cpv. 2 LStrI ; sentenze 2C_42/2026 dell'11 febbraio 2026 consid. 3.1; 2C_810/2019 del 6 gennaio 2020 consid. 3.1).

4.2. Come tutti i diritti conferiti dalle disposizioni dell'ALC, anche il diritto per i frontalieri, cittadini di una parte contraente, di esercitare un'attività economica nel territorio dell'altra parte contraente, può essere limitato unicamente con misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o pubblica sanità in conformità all' art. 5 cpv. 1 allegato I ALC (DTF 145 IV 364 consid. 3.5.2; 139 II 121 consid. 5.3).

Secondo la giurisprudenza, che si orienta alla direttiva CEE 64/221 del 25 febbraio 1964 ed alla prassi della Corte di giustizia dell'Unione europea ad essa relativa (art. 5 cpv. 2 allegato I ALC), l'adozione di misure di allontanamento presuppone la sussistenza di una minaccia effettiva e sufficientemente grave dell'ordine pubblico da parte della persona che ne è toccata. Una condanna può venir presa in considerazione a giustificazione di un simile provvedimento se dalle circostanze che l'hanno determinata emerge un comportamento personale che implica una minaccia attuale per l'ordine pubblico; escluso è quindi che lo stesso possa essere preso unicamente a titolo preventivo o dissuasivo. A dipendenza delle circostanze, già la 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; d'altro lato, per rinunciare a misure di ordine pubblico, non si deve esigere che il rischio di recidiva sia nullo. La misura dell'apprezzamento dipende dalla gravità della potenziale infrazione. Tanto più questa appare importante - come è il caso in presenza di reati contro l'integrità fisica, psichica o sessuale di terzi, di criminalità organizzata, terrorismo e tratta di esseri umani, nonché del commercio qualificato di stupefacenti a scopo di lucro - quanto minori sono le esigenze in merito ad un rischio di recidiva (DTF 139 II 121 consid. 5.3; sentenza 2C_366/2023 del 16 gennaio 2024 consid. 5.2).

4.3. Una volta esaminata la fattispecie dal profilo dell' art. 5 allegato I ALC , dev'essere infine verificato il rispetto del principio della proporzionalità, come richiesto dall' art. 96 LStrI .

5.

5.1. Secondo il ricorrente, la sentenza impugnata nega a torto una lesione del suo diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.).

Davanti al Tribunale amministrativo ticinese, egli si era lamentato del fatto che il Governo cantonale aveva confermato il diniego del permesso per frontalieri UE/AELS fondandosi sull' art. 5 allegato I ALC , mentre la Sezione della popolazione si era fondata sull' art. 62 cpv. 1 LStrI . Prima di cambiare "radicalmente" base giuridica - passando dall' art. 62 LStrI all' art. 5 allegato I ALC - il Consiglio di Stato avrebbe dovuto interpellarlo. L'istanza inferiore ha però respinto la critica con due motivazioni distinte. Da un lato, perché l' art. 5 allegato I ALC era stato applicato anche dalla Sezione della popolazione. D'altro lato, poiché l'insorgente aveva potuto esprimersi sull' art. 5 allegato I ALC con ricorso al Tribunale amministrativo ticinese (giudizio impugnato, consid. 2).

5.2. Ora, l'insorgente non concorda con l'istanza inferiore, che avrebbe reso una decisione manifestamente errata, e ribadisce che il Governo ticinese avrebbe mutato la base legale di riferimento senza sentirlo. Contestando una sola delle argomentazioni su cui si fonda il giudizio impugnato, senza esprimersi su quella secondo cui il diritto di esprimersi era stato comunque garantito, egli non dimostra tuttavia nessuna lesione dell' art. 29 cpv. 2 Cost. (DTF 142 III 364 consid. 4.2; sentenza 2C_195/2022 del 26 aprile 2024 consid. 5.3).

Indipendentemente da ciò, va rilevato che la critica del ricorrente si fonda su un presupposto errato. In effetti, già da una lettura della decisione di diniego emanata il 7 gennaio 2025 dalla Sezione della popolazione risulta che il primo riferimento legale contenuto in tale atto è quello all' art. 5 allegato I ALC , poi ripreso dal Governo cantonale nella sua pronuncia. Per quanto precede, la censura concernente la violazione del diritto di essere sentiti garantito dall' art. 29 cpv. 2 Cost. dev'essere respinta.

6.

6.1. Sul piano del diritto interno, il ricorrente non contesta l'esistenza di un motivo di revoca. A ragione. Secondo la giurisprudenza relativa all' art. 62 cpv. 1 lett. b LStrI , una pena privativa della libertà è di lunga durata se è stata pronunciata per più di un anno, a prescindere dal fatto che sia stata sospesa, o che vada o sia stata espiata (DTF 135 II 377 consid. 4.2), e ciò è manifestamente il caso anche per la condanna sospesa a 20 mesi di detenzione pronunciata dal Tribunale d'appello del Cantone Z._____ il 31 ottobre 2023 (precedente consid. A).

L'insorgente ritiene però che, confermando il diniego del permesso per frontalieri UE/AELS, la Corte cantonale abbia violato l' art. 62 cpv. 2 LStrI , secondo cui un permesso o un'altra decisione presi sulla base della LStrI non possono essere revocati per il solo motivo che è stato commesso un reato per il quale il giudice penale ha già pronunciato una pena o una misura, ma ha rinunciato all'espulsione.

6.2. Contrariamente a quanto sostenuto nel gravame, la sentenza cantonale non contrasta con l' art. 62 cpv. 2 LStrI .

6.2.1. In effetti, il ricorrente è dell'avviso che la mancata pronuncia di un'espulsione penale ai sensi dell' art. 66a del codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0) da parte del Tribunale d'appello del Cantone Z._____ (precedente consid. A, con riferimento alla condanna del 31 ottobre 2023), imporrebbe anche il rilascio del permesso per frontalieri UE/AELS da lui richiesto. Così argomentando non considera però che l' art. 62 cpv. 2 LStrI , che ha lo stesso tenore dell' art. 63 cpv. 3 LStrI , non si applica quando, come nella fattispecie, è in discussione il rilascio di un nuovo permesso, ma solo quando è in discussione la revoca o il rinnovo di un permesso esistente (sentenze 2C_96/2025 del 15 aprile 2026 consid. 5.2 e 5.3; 2C_294/2025 del 4 novembre 2025 consid. 4.6; 2C_819/2021 del 12 maggio 2022 consid. 4.2.3).

6.2.2. Come risulta dalle sentenze 2C_96/2025 del 15 aprile 2026 (ivi, consid. 5.2 e 5.3) e 2C_819/2021 del 12 maggio 2022 (ivi, consid. 4.2.3), il rischio della pronuncia di decisioni contraddittorie tra autorità amministrative e penali si pone di principio solo in caso di revoca o di rinnovo di un permesso, non di richiesta di rilascio di un nuovo permesso ed anche il riferimento a giudizi più datati, dai quali si possano eventualmente dedurre delle indicazioni diverse, non permette di mutare la corretta conclusione cui è giunta l'istanza inferiore nella fattispecie.

6.2.3. Di conseguenza, anche la censura con la quale è lamentata la violazione dell' art. 62 cpv. 2 LStrI dev'essere respinta.

7.

7.1. Richiamandosi all' art. 5 allegato I ALC , il ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di avere sostituito l'esigenza di una minaccia attuale con una valutazione "retrospettiva e astratta". Fa notare che i reati commessi in Italia risalgono a oltre quindici anni, che l'autorità penale svizzera ha rinunciato all'espulsione e che non è accertato nessun comportamento recente idoneo a dimostrare una minaccia attuale.

7.2. Diversamente da quanto sostenuto, il diniego del permesso per frontalieri UE/AELS non lede l' art. 5 allegato I ALC .

7.2.1. In effetti, il ricorrente non tiene sufficientemente conto del fatto che, nell'applicazione dell' art. 5 allegato I ALC , il tempo trascorso dal compimento di un reato e dalla pronuncia di un'eventuale condanna penale è solo uno degli elementi che bisogna considerare (sentenza 2C_710/2025 del 7 gennaio 2026 consid. 6.2.1). D'altra parte, sostenendo che le condanne subite in Italia non dovrebbero più essere menzionate, non tiene conto del fatto che - in casi caratterizzati da lesioni ripetute della legge, come quello in discussione - il rispetto dell' art. 5 allegato I ALC va esaminato valutando la situazione nel suo complesso, quindi anche alla luce di reati non più recenti e magari di altro genere, perché attestano una condotta scorretta che si ripresenta nel tempo (sentenze 2C_22/2026 del 4 febbraio 2026 consid. 5.2.1; 2C_710/2025 del 7 gennaio 2026 consid. 6.2.1).

7.2.2. Proprio come nella fattispecie. Difatti, l'insorgente è stato condannato a due riprese su suolo italiano: una prima volta, per tentato omicidio in concorso, detenzione illegale continuata di armi in concorso, ricettazione in concorso (2009, reati commessi nel 2004); una seconda volta, per falsità materiale in certificati (2012, reato commesso nel 2007). Nel 2023 è stato di nuovo condannato in Svizzera, per i reati di truffa (commessi nel 2016 e 2017) e di diffusione di pornografia dura vertente su atti sessuali reali con minorenni (commesso nel 2018).

7.2.3. Una condotta gravemente scorretta, che si ripresenta nel tempo, è pertanto dimostrata. In parallelo, il ripetuto compimento di reati molto gravi (segnatamente, quello di tentato omicidio, nel 2004, cui va ad aggiungersi quello di diffusione di pornografia dura vertente su atti sessuali reali con minorenni, nel 2018) giustifica anche una particolare cautela nel valutare l'esistenza di una minaccia attuale, e ciò vale - in special modo - se si considera che il comportamento costituente il reato di diffusione di pornografia è ancora piuttosto recente (precedente consid. 4.2; sentenze 2C_42/2026 dell'11 febbraio 2026 consid. 5.2.2; 2C_532/2018 del 2 novembre 2018 consid. 5.3.2).

7.2.4. Sempre con riferimento al pericolo di recidiva richiesto dall' art. 5 allegato I ALC , non si può trascurare nemmeno il fatto che - nel gennaio 2024, quando ha presentato l'istanza di rilascio del permesso - l'insorgente ha risposto negativamente sia alla domanda se avesse già subito condanne penali in Svizzera e/o all'estero sia alla domanda relativa all'esistenza di procedimenti penali pendenti.

Dagli accertamenti svolti dalla Corte cantonale, che vincolano il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), risulta in effetti che egli non ha indicato alle autorità migratorie ticinesi né le condanne subite in Italia ed in Svizzera né l'esistenza di una procedura penale ancora aperta nei suoi confronti in Italia - che sembra nel frattempo avere condotto a una sua ulteriore condanna, non ancora divenuta definitiva - e ciò è stato giustamente menzionato anche dalla Corte cantonale quale ulteriore indizio dell'inclinazione a non rispettare l'ordinamento giuridico (sentenza 2C_61/2024 del 4 agosto 2025 consid. 6.3.5).

7.2.5. A una conclusione più favorevole in merito al rispetto dell' art. 5 allegato I ALC non conduce infine il riferimento alla mancata pronuncia di un'espulsione giusta l' art. 66a cpv. 1 CP da parte delle autorità giudiziarie penali del Cantone Z. _____. In effetti, la Corte cantonale osserva che le autorità penali del Cantone Z. _____ avevano rinunciato all'espulsione basandosi su circostanze di fatto personali che sono oggi mutate, siccome il ricorrente è tornato a vivere in Italia, accompagnato dalla famiglia. Chiamato a confrontarsi con questa argomentazione (art. 42 cpv. 2 LTF), egli però non lo fa, perché si limita astrattamente a riferirsi alla mancata espulsione, senza approfondire le ragioni alla base

della stessa e del giudizio del Tribunale amministrativo ticinese.

8.

Confermato il sussistere di una minaccia reale, attuale e di una certa gravità per l'ordine pubblico (art. 5 allegato I ALC), va in conclusione respinta anche la critica secondo cui la sentenza impugnata lederebbe il principio della proporzionalità (art. 96 LStrI).

8.1. La Corte cantonale ha esaminato il rispetto del principio della proporzionalità nel considerando 5 del suo giudizio, spiegando perché l'interesse pubblico al diniego del permesso richiesto avesse preponderanza sugli interessi privati del ricorrente. Anche con quanto indicato in proposito, egli si confronta tuttavia solo in parte (art. 42 cpv. 2 LTF).

8.2. Sia come sia, l'esito al quale è giunto il Tribunale amministrativo appare corretto e dev'essere condiviso.

8.2.1. Il rifiuto del rilascio di un permesso per frontalieri UE/AELS non obbliga l'insorgente a spostare il centro dei suoi interessi affettivi, che si trova in Italia, dove vive con la sua famiglia (sentenza 2C_480/2020 del 19 giugno 2020 consid. 5.3.1).

8.2.2. Sul piano professionale, il pregiudizio è invece più marcato, dato che il provvedimento in discussione impedisce al ricorrente di continuare a lavorare in Svizzera. In questo contesto, va però rilevato che l'attività che svolge è stata intrapresa solo da alcuni anni (precedente consid. B), che il ricorrente è ancora piuttosto giovane (...) e che potrà fare valere l'esperienza lavorativa acquisita per cercare nuovi impieghi in Lombardia o altrove in Italia (in senso conforme, cfr. la sentenza 2C_22/2026 del 4 febbraio 2026 consid. 6.1.1, con ulteriori rinvii). In effetti, l'assenza di possibilità di reinserimento professionale in Italia è certo sostenuta ma non è provata ed eventuali difficoltà al riguardo andrebbero comunque ricondotte al comportamento scorretto dell'insorgente (sentenza 2C_42/2026 dell'11 febbraio 2026 consid. 6.2.2).

9.

Per quanto precede, il ricorso dev'essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). Non sono dovute ripetibili alle autorità (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 2'000.-- sono poste a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Dipartimento delle istituzioni, Sezione della popolazione, al Consiglio di Stato, al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino e alla Segreteria di Stato della migrazione.

Losanna, 29 aprile 2026

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Giudice presidente: Donzallaz

Il Cancelliere: Savoldelli

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.