

BVGer F-2885/2020 vom 6. Dezember 2022

Bundesverwaltungsgericht, 2022-12-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-2885_2020

FR: TAF F-2885/2020 du 6 décembre 2022

IT: TAF F-2885/2020 del 6 dicembre 2022

Regeste

Divieto d'entrata

Erwägungen

E. 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 17 marzo 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. 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.

E. 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, 2a 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).

E. 3

Il presente litigio verte sulla decisione del 17 marzo 2020, pronunciante un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di venti anni (17.3.2020 - 16.3.2040), di cui il ricorrente chiede, in sostanza, l'annullamento, sebbene egli formuli nel contempo la richiesta che gli sia concesso di entrare in Svizzera "[...] per il solo tempo necessario a svolgere il trasferimento in Italia [di sua madre]" (cfr. consid. J).

E. 4

Preliminarmente all'analisi del merito del ricorso occorre vagliare, benché non sollevata dal ricorrente, la questione della non salvaguardia, da parte della SEM, del suo diritto di essere sentito prima di emanare il divieto d'entrata litigioso (cfr. gli artt. 29 della Costituzione federale [Cost., RS 101] e 30 cpv. 1 PA [audizione preliminare]; cfr., tra le tante, DTF 141 II 28 consid. 3.2.4, 139 V 496 consid. 5.1, 139 IV 179 consid. 2.2, 138 I 232 consid. 5.1, 138 III 225 consid. 3.3 nonché 137 I 195 consid. 2.2 e 2.3.2 con i rinvii; cfr. anche DTAF 2013/46 consid. 6.3.7 e 2012/24 consid. 3.4 con i riferimenti).

E. 4.1

Come esposto nella giurisprudenza appena elencata, il diritto di essere sentiti comprende, per la persona interessata, il diritto di prendere conoscenza dell'incarto, di esprimersi in merito agli elementi pertinenti prima che una decisione sia emanata nei suoi confronti, di produrre delle prove pertinenti, di ottenere che sia dato seguito alle sue offerte di prove pertinenti, di partecipare all'amministrazione delle prove essenziali o almeno di poter esprimersi sul suo risultato, se ciò può influenzare la decisione da emanare. Nel quadro della procedura amministrativa, il diritto di essere sentito è previsto agli artt. 26 a 28 (diritto di esaminare gli atti), 29 a 33 (diritto di essere sentito in senso stretto) e 35 PA (diritto di ottenere una decisione motivata). In particolare, la giurisprudenza ha dedotto dal diritto di essere sentiti l'obbligo per l'autorità di motivare la sua decisione, così da permettere ai destinatari, e a tutte le persone interessate, di comprenderla, eventualmente di impugnarla, in modo da rendere possibile all'autorità di ricorso, se adita, di esercitare convenientemente il suo controllo. Si è in presenza di una violazione del diritto di essere sentiti se l'autorità non soddisfa al suo obbligo di esaminare e di trattare i problemi pertinenti. Per adempiere a queste esigenze è sufficiente che l'autorità menzioni, almeno brevemente, i motivi sui quali ha fondato la sua decisione, in modo da permettere all'interessato di apprezzare la portata di quest'ultima e di impugnarla in piena conoscenza di causa. Se si può porre rimedio, a titolo eccezionale, ad una violazione del diritto di essere sentiti, una violazione grave, anche tenendo conto delle esigenze di economia di procedura, non può essere sanata.

E. 4.2

In concreto, la SEM non ha sentito il ricorrente prima di emettere nei suoi confronti il divieto d'entrata ventennale, nonostante sapesse che egli era detenuto nel carcere penale

cantonale La Stampa (cfr. consid. C, D e E). Per una ragione che non si spiega, l'intestazione del divieto d'entrata indica come indirizzo "9999 All'estero". In fin dei conti, la SEM ha notificato la decisione al ricorrente il 6 maggio 2020, quando egli era ancora in prigione (cfr. consid I e O.b). Ora, considerato che la SEM sapeva dove si trovava il ricorrente e che aveva l'intenzione di adottare nei suoi confronti un divieto d'entrata dalla durata massima di venti anni, il non rispetto dell'esigenza dell'audizione preliminare (art. 30 cpv. 1 PA), come sola e unica possibilità per il ricorrente di esprimersi, prima di ricevere la decisione, in relazione all'accertamento dei fatti e al loro apprezzamento giuridico, costituisce una violazione grave del suo diritto di essere sentito (cfr., per più dettagli sulla portata dell'audizione preliminare, Patrick Sutter, in: Auer/Müller/ Schindler, op. cit., nn. 1 a 5 ad art. 30 PA).

E. 4.3

Stando così le cose, si pone ora la questione di sapere se questo vizio formale sia sanabile nella presente procedura, atteso che, secondo il Tribunale federale, "si può prescindere da un rinvio della causa all'autorità precedente persino in caso di grave violazione del diritto di essere sentito: una tale eventualità si realizza se la cassazione della decisione viziata comporterebbe un inutile formalismo e in definitiva una tale soluzione condurrebbe a ritardi superflui, i quali non sarebbero compatibili con l'(equivalente) interesse della parte onerata di essere sentita nell'ambito di una celere trattazione della procedura di merito" (sentenza del Tribunale federale 8C_398/2020 del 2 settembre 2020 consid. 4.3; DTF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2 e 133 I 201 consid. 2.2). In proposito, si deve osservare, da un lato, che il ricorrente ha avuto modo, davanti a questo Tribunale che dispone di un pieno potere d'esame (cfr. consid. 2), di esprimersi compiutamente sul divieto d'entrata, criticando i motivi addotti dalla SEM ed esponendo le proprie ragioni (cfr. ricorso e replica [consid. J e M]). Dall'altro lato, bisogna riconoscere che l'eventuale constatazione della nullità del divieto d'entrata, con il conseguente rinvio della causa alla SEM per effettuare l'audizione preliminare, costituirebbe una vana formalità, allungando inutilmente la procedura, e ciò a discapito dell'interesse del ricorrente ad ottenere una decisione entro un termine ragionevole. Tanto più che egli risulta essere irreperibile, come dimostrano gli sforzi di questo Tribunale, rimasti senza successo dal gennaio 2022, per sottoporgli copie degli ultimi documenti dall'UMCT (cfr. consid. P a Y), ciò che renderebbe, prevedibilmente, inattuabile l'audizione preliminare.

E. 4.4

In conclusione, la grave violazione del diritto di essere sentito del ricorrente, nella forma della sua mancata audizione preliminare da parte della SEM, va considerata, in conformità alla giurisprudenza, come sanata, a titolo eccezionale, nel quadro della presente procedura. Nondimeno, di ciò si terrà debitamente conto al momento di fissare l'importo delle spese processuali (cfr. consid. 15).

E. 5

L'ALC è applicabile *ratione temporis*, *ratione personae* e *ratione materiae* 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 in prosieguo verificare se la SEM, nel pronunciare il divieto d'entrata in sé e nel fissarne la durata a venti 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).

E. 6

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'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). È quindi applicabile la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr), che regola i divieti d'entrata all'art. 67, la quale è stata, con effetto dal 1° gennaio 2019, ridenominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20).

E. 7.1

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 LStrI). 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 LStrI). 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 LStrI). 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).

E. 7.2

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 LStrI). 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 LStrI; 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).

E. 8.1

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. la sentenza del Tribunale federale 2C_903/2010 del 6 giugno 2011 consid. 4.3.2 e DTF 136 II 5 consid. 4.2).

E. 8.2

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 [in tedesco: "Wiederholungsfall"; in francese: "récidive"], anche fino a venti anni: cfr. DTAF 2014/20 consid. 7), e ciò a prescindere dall'applicazione dell'ALC (cfr. art. 11 § 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*, 4a 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'Unione europea 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).

E. 8.3

Da una prospettiva penale si considera recidivo chi ha "già commesso in precedenza reati analoghi" (art. 221 cpv. 1 lett. c del Codice di procedura penale [CPP, RS 312.0]; cfr. anche l'art. 66b cpv. 1 CP, nonché la DTF 137 IV 13 consid. 4.1: "commissione, in precedenza, di reati analoghi"). Rispetto alla valutazione del rischio di recidiva, ossia di "ricadere nel reato" (cfr. www.treccani.it), il Tribunale federale ha sottolineato che "la seria messa in pericolo della sicurezza altrui per la minaccia di crimini o gravi delitti può di principio riferirsi a tutti i tipi di beni giuridici protetti. Concerne in primo luogo i reati contro l'integrità fisica e sessuale. Nel caso di reati contro gruppi di persone specialmente bisognose di protezione, in particolare i bambini, per motivi di protezione delle vittime deve valere un metro di misura più severo. Più gravi sono i reati e seria è la minaccia della sicurezza altrui, meno elevate devono essere le esigenze poste all'adempimento del rischio di recidiva. Nel contempo, il motivo di carcerazione fondato sul rischio di recidiva deve essere applicato in modo restrittivo. Ne consegue che, per ammettere un rischio di recidiva, una prognosi negativa (vale a dire sfavorevole) è necessaria, ma di principio anche sufficiente" (DTF 143 IV 9 consid. 2.7 e 3 [regesto in italiano]; cfr. anche, tra le tante, le sentenze del Tribunale federale 2C_982/2015 del 20 luglio 2016 consid. 3.3.1 e 6B_215/2013 del 27 gennaio 2014 consid. 2.5). Nell'ottica del diritto amministrativo si deve osservare che la LStrI non menziona espressamente la recidiva come criterio per valutare la minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici (cfr. artt. 67 cpv. 2 lett. a, 67 cpv. 3 e 96 cpv. 1 LStrI). Per contro, nella propria giurisprudenza, il Tribunale federale ha messo in risalto l'importanza della recidiva (passata), nell'accezione di "commissione in precedenza di reati analoghi", e del rischio di recidiva (futura) per apprezzare la detta minaccia, in particolare sotto il profilo della sua attualità e della sua intensità (cfr. consid. 8.2). Ciò posto, si deve aggiungere che il diritto amministrativo conosce anche la nozione di "reiterazione" di reati che non si trovano (necessariamente) in un rapporto di recidiva penale in senso stretto, ma dei quali si tiene conto, se del caso, per la fissazione della durata del divieto d'entrata (cfr., ad esempio, le sentenze del TAF F-1984/2019 del 15 giugno 2021 consid. 6.3.2 e 6.42 nonché F-3452/2018 del 13 luglio 2020 consid. 8.2 e 9.3; N.B.: può essere interessante rilevare, a titolo comparativo ed illustrativo, che il diritto penale francese conosce entrambe le nozioni di "récidive" e di "réitération", che definisce nel modo seguente: "Il y a réitération d'infractions pénales lorsqu'une personne a déjà été condamnée définitivement pour un crime ou un délit et commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux

conditions de la récidive légale" [art. 132-16-7 del Codice penale francese]).

E. 8.4

Nel quadro normativo e giurisprudenziale sopraesposto va considerato che, in linea di principio, la motivazione di un giudizio penale non vincola l'autorità amministrativa. Tuttavia, 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 detto, 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, nella prospettiva 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 oppure 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, le DTF 140 I 145 consid. 4.3, 137 II 233 consid. 5.2.2 e 129 II 215 consid. 3.2, nonché le sentenze del TF 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 del TAF F-6623/2016 del 22 marzo 2018 consid. 8.4 e C-2463/2013 del 7 maggio 2015 consid. 8.4).

E. 9

A questo punto è necessario rivolgere l'attenzione all'art. 121 cpv. 3 a 6 Cost., e in modo speciale al cpv. 5, per delucidare il rapporto tra la recidiva e la durata dell'espulsione penale, prendendo cura di mettere a confronto il sistema introdotto nel CP con il sistema del divieto d'entrata consacrato nella LStrI.

E. 9.1

Entrato in vigore il 28 novembre 2010 in seguito all'accettazione, da parte del popolo e dei cantoni, dell'iniziativa popolare "per l'espulsione degli stranieri criminali", l'art. 121 cpv. 5 Cost. prevede che "l'autorità competente espelle gli stranieri che perdono il diritto di dimora e ogni diritto di soggiorno secondo i capoversi 3 e 4 [lista non esaustiva di fattispecie che conducono all'espulsione] e pronuncia nei loro confronti un divieto d'entrata di durata compresa tra 5 e 15 anni. In caso di recidiva, la durata del divieto d'entrata è di 20 anni". Pronunciandosi nel 2012 sulla natura dell'art. 121 cpv. 3 a 6 Cost., il Tribunale federale ha puntualizzato che, "considerata l'esigenza di un'interpretazione volta ad una concordanza pratica e in mancanza di una sua sufficiente precisione, i cpv. 3-6 dell'art. 121 [...] non sono direttamente applicabili e necessitano di conseguenza di una trasposizione da parte del legislatore; essi non hanno preminenza rispetto ai diritti fondamentali o alle garanzie contenute nella CEDU [Convenzione europea dei diritti dell'uomo, RS 0.101]. Dei giudizi di valore espressi dal costituente può essere tenuto conto nella misura in cui ciò non

comporti contraddizioni con il diritto superiore rispettivamente conflitti con il margine di apprezzamento che la Corte EDU conferisce agli Stati che hanno sottoscritto la CEDU nella messa in atto della loro politica della migrazione e degli stranieri (consid. 4 e 5)" (DTF 139 I 16 [regesto in italiano]).

E. 9.2

In vigore dal 1° ottobre 2016 come norme d'attuazione dell'art. 121 cpv. 5 Cost., l'art. 66a cpv. 1 CP elenca i reati che implicano l'espulsione, e l'art. 66b cpv. 1 CP stabilisce che "se commette un nuovo reato che adempie le condizioni dell'espulsione secondo l'art. 66a, la persona nei confronti della quale è già stata ordinata l'espulsione è condannata a una nuova espulsione della durata di venti anni". Si noti, per scrupolo di precisione, che il ricorrente ha commesso i suoi reati prima del 1° ottobre 2016, per cui la CAC non ha pronunciato la sua espulsione dalla Svizzera in applicazione dell'art. 66a CP (cfr. consid. D.a e G), e ciò conformemente al principio d'irretroattività propriamente detta delle leggi, da cui la competenza della SEM per emanare il divieto d'entrata litigioso. In questo senso, la presente causa non pone quindi alcun problema di dualismo tra l'espulsione penale e il divieto d'entrata secondo la LStrI (cfr. le sentenze del TAF F-4165/2019 del 16 luglio 2021 consid. 7 nonché, *mutatis mutandis*, F-5580/2018 del 18 novembre 2020 consid. 4).

E. 9.3

Rispetto alla trasposizione consacrata nell'art. 66b cpv. 1 CP, la dottrina evidenzia chiaramente che la pronuncia automatica ("Automatismus des Erlasses") di un divieto d'entrata di venti anni in caso di recidiva (nuovo reato) è problematica sul piano costituzionale e del diritto internazionale (in particolare, rispetto alla CEDU, all'ALC, alla direttiva sul rimpatrio e alla normativa Schengen), nella misura in cui rischia di trovarsi, a dipendenza delle peculiarità delle fattispecie da giudicare ("Einzelfallbeurteilung"), in contraddizione con il principio di proporzionalità ("in Widerspruch zum Verhältnismässigkeitsprinzip"). Altrimenti detto, la questione spinosa non è tanto la durata di venti anni di un divieto d'entrata quanto l'automatismo nella fissazione di questa durata, ossia senza prendere in conto le particolarità del caso da valutare, come invece esige l'art. 66a cpv. 2 CP (gravi casi di rigore personale) per la prima espulsione, quando ancora non si è in presenza di recidiva (cfr. Alberto Achermann, in: Waldmann, Belser, Epiney [Editori], *Bundesverfassung - Basler Kommentar*, 2015, nn. 39 e 40 ad art. 121 Cost.; Carlo Bertossa, in: Trechsel, Pieth [Editori], *Schweizerisches Strafgesetzbuch - Praxiskommentar*, 4a edizione, 2021, n. 11b ad art. 66a CP: "Trotz der Tatsache, dass die Härtefallklausel als Kannvorschrift ausgestaltet ist, kann der Strafrichter nicht frei entscheiden, ob er Abs. 2 anwendet oder nicht, sondern muss die verfassungsmässigen Grundsätze beachten"; Luzia Vetterli, in: Damian K. Graf [Editore], *StGB Annotierter Kommentar*, 2020, nn. 16 a 30 ad art. 66a CP nonché nn. 1 e 2 ad art. 66b CP). Su questa scia è importante precisare che il fatto che un nuovo reato (recidiva) imponga l'obbligo di pronunciare un'espulsione di venti anni non implica, secondo la formulazione letterale dell'art. 121 cpv. 5 2a frase Cost., che lo straniero in questione debba essere già stato colpito da una prima espulsione (cfr., per i divieti d'entrata pronunciati dalla SEM, il consid. 8.2: basta la recidiva per emanare un divieto d'entrata di venti anni [DTAF 2014/20]). La condizione della necessità di una prima espulsione si trova soltanto nell'art. 66b CP, non nell'art. 121 cpv. 5 Cost., e la sua ragion d'essere sembra riconducibile alla volontà del legislatore di attenuare le possibili gravi conseguenze dell'automatismo della (nuova) espulsione di venti anni sui diritti fondamentali dell'espulso. Infatti, la pronuncia di una prima espulsione significa, come sopra mostrato,

che il giudice penale ha già dovuto esaminare le condizioni dell'art. 66a cpv. 2 CP (grave caso di rigore personale), cosicché, in caso di recidiva (nuovo reato), l'art. 66b CP permette ed impone di pronunciare automaticamente un'espulsione di venti anni senza più bisogno di vagliare la fattispecie alla luce del principio di proporzionalità (cfr., per più ampi dettagli sulla genesi degli artt. 66a e 66b CP, il Messaggio del Consiglio federale, del 26 giugno 2013, concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare [Attuazione dell'art. 121 cpv. 3-6 Cost. sull'espulsione degli stranieri che commettono reati], FF 2013 5163).

E. 9.4

Ora, se si considera che, nel sistema dell'espulsione penale obbligatoria (artt. 66a e 66b CP), l'esistenza di una prima espulsione è una condizione necessaria per pronunciare la (nuova) espulsione di venti anni in caso di recidiva, e ciò senza alcuna disamina della fattispecie sotto il profilo del principio di proporzionalità, non si può che osservare che la LStrI non contempla alcuna simile restrizione dell'applicabilità del principio di proporzionalità, ma comanda alla SEM, al contrario, di tenere conto "in particolare della situazione personale dello straniero" (art. 96 cpv. 1 LStrI). Ciò si rispecchia pure nel fatto che, se intende rinunciare eccezionalmente ad emanare un divieto d'entrata o se intende sospenderlo, la SEM deve eseguire preliminarmente una ponderazione tra gli interessi pubblici e gli interessi privati dell'interessato (cfr. art. 67 cpv. 5 LStrI, con la nota a piè di pagina n. 152 che rinvia alla RU 2016 2329 e al FF 2013 5163). Così, pur avendo riguardo ai motivi della scelta del legislatore in ambito penale, questo Tribunale non intravede ragioni convincenti per trasporre, in modo analogico, il sistema dell'espulsione penale, che non è scevro di problematicità (cfr. consid. 9.3), nel sistema della LStrI, senza contare che il detto sistema è il risultato della concretizzazione di un'iniziativa popolare che né l'Assemblea federale, né il Consiglio federale si sono affrettati ad applicare proprio a causa della sua problematicità (dall'accettazione dell'iniziativa popolare all'entrata in vigore degli artt. 66a e 66b CP sono passati quasi sei anni). Peraltro, se il legislatore federale avesse voluto generalizzare il sistema dell'espulsione penale e trapiantarla nella LStrI, non vi sono motivi per credere che non l'avrebbe (già) fatto.

E. 9.5

Benché questo Tribunale si sia fin qui ispirato, *mutatis mutandis*, alla prassi vigente per le espulsioni penali, le considerazioni sopraesposte, che evidenziano l'intenzione del legislatore di applicare pienamente il principio di proporzionalità in ambito LStrI, devono indurre a superare questa giurisprudenza (cfr. DTF 137 V 282 consid. 4.2 e 136 III 6 consid. 3, nonché DTAF 2018 VII/4 consid. 6), del resto non consolidata, relativa ai divieti d'entrata ventennali, laddove essa afferma che "pour admettre une récidive suite au prononcé d'une interdiction d'entrée, la personne concernée doit avoir fait l'objet d'une mesure antérieure tendant à la garder éloignée du territoire helvétique durant une période déterminée" (sentenza del TAF F-2195/2017 del 26 luglio 2018, a cinque giudici, consid. 6.1.2, non pubblicata nella raccolta DTAF). Al di fuori di questo contesto, dove la recidiva in ambito LStrI è stata vincolata all'esistenza di un divieto d'entrata anteriore (recidiva "amministrativa"), questo Tribunale aveva già avuto modo di stabilire che è comunque possibile pronunciare un divieto d'entrata di venti anni se sussistono "circostanze straordinarie", sottolineando, in relazione ad un ricorrente "[qui] n'a pas récidivé" (niente recidiva "penale") dopo essere stato allontanato dalla Svizzera soltanto una volta (niente recidiva "amministrativa"), che "il appert qu'une durée supérieure à 15 ans ne saurait être

prononcée que dans des circonstances extraordinaires" (sentenza del TAF F-1601/2015 del 28 novembre 2016 consid. 7.1). In ogni modo, non è tanto l'esistenza di un divieto d'entrata anteriore in sé, che potrebbe d'altronde anche non essere stato emanato per una ragione od un'altra, quanto l'esistenza della recidiva penale o della reiterazione penale che è determinante, insieme al rischio di recidiva o di reiterazione, per la valutazione della minaccia all'ordine e alla sicurezza pubblici, e dunque per la commisurazione della durata dei divieti d'entrata come provvedimenti di mera natura amministrativa.

E. 10

In prosieguo importa stabilire se le condizioni per emettere un divieto d'entrata in sé (minaccia almeno di una certa gravità) fossero adempiute il 17 marzo 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).

E. 10.1

Come si evince dai documenti disponibili (cfr. sentenza CAC, § 1.4), il ricorrente ha commesso in Italia reati contro l'integrità sessuale di quattro minori di età variante dagli undici ai sedici anni (cfr. art. 609bis [violenza sessuale] del Codice penale italiano [CPI] e l'art. 609quater CPI, che distingue tra minori di quattordici e minori di sedici anni; come spiega la dottrina italiana, è "fissata a quattordici anni la soglia al di sotto della quale vige una presunzione assoluta di invalidità del consenso ad atti sessuali eventualmente prestato dal minore" [www.brocardi.it]). La prima condanna del 20 novembre 2003, ad un anno e sei mesi di reclusione, è stata pronunciata poiché, nell'estate del 2000, durante una colonia estiva, il ricorrente aveva costretto un undicenne a "subire atti sessuali (consistenti nel palpeggiargli con insistenza le natiche e gli organi genitali), approfittando del fatto che lo stesso si trovava disteso sul letto per dormire" (sentenza CAC, § 1.4.1 [consid. B]). La seconda condanna dell'11 marzo 2005, confermata su appello il 12 ottobre 2005, a quattro anni e otto mesi di reclusione, si rapporta ad atti di violenza sessuale, commessi lo stesso anno, su un quattordicenne e un sedicenne, con la precisazione che l'inchiesta penale aveva permesso di accertare la commissione di atti simili, non perseguiti per difetto di querela, anche su un altro sedicenne (cfr. sentenza CAC, § 1.4.3 [consid. B]). Nella prima occasione, il 7 aprile 2004, il ricorrente aveva somministrato alla sua vittima quattordicenne una dose del farmaco ipnotico-sedativo "Minias", sciogliendola in un bicchiere di tè. Dopo aver bevuto la bibita, il ragazzo aveva cominciato a "sentirsi intontito, ad avvertire pesantezza nei movimenti, ad avere la testa pesante [...]", e il ricorrente ne aveva quindi approfittato per costringerlo ad avere "rapporti orali reciproci completi". La vittima aveva concluso la sua deposizione affermando che "quando vi sono stati gli atti sessuali che ho descritto prima, non sono stato in grado di muovermi o di reagire [...]. Gli atti sessuali che ho descritto prima sono avvenuti contro la mia volontà" (sentenza CAC, § 1.4.3, in cui sono ripresi degli estratti della sentenza del Tribunale di Torino). Anche nella seconda occasione, il 5 giugno 2004, il ricorrente si era servito di una dose di "Minias", sciolta in una bevanda, per rendere

la sua vittima, un ragazzo sedicenne, incapace di resistere all'atto di violenza sessuale, dopodiché l'aveva "spoglia[to], tocca[to] e masturba[to]" (sentenza CAC, § 1.4.3, in cui sono ripresi degli estratti della sentenza del Tribunale di Torino). Lo stesso schema d'azione aveva permesso al ricorrente di sottoporre a violenza sessuale la sua terza vittima sedicenne, che aveva dichiarato di "aver bevuto un bicchiere di coca-cola riempitogli [dal ricorrente] mentre era in bagno, di essersi poi sentito stanchissimo e come intontito e di non avere, per questo, reagito con forza quando [il ricorrente] aveva iniziato ad accarezzargli i capelli, baciargli il collo, abbracciarlo e poi a masturbarsi" (sentenza CAC, § 1.4.3, in cui sono ripresi degli estratti della sentenza del Tribunale di Torino).

E. 10.2

In Svizzera, dall'aprile 2014 al giugno 2015, il ricorrente ha commesso ripetuti reati contro l'integrità sessuale di un ragazzo nato il ... 2000 (cfr. consid. C e D.a). Questo significa che, durante l'intero periodo continuato di quindici mesi in cui i reati si sono susseguiti, l'età della vittima del ricorrente è passata dai tredici ai quattordici anni, dimodoché si trattava di un fanciullo (minore di sedici anni) ai sensi del diritto penale svizzero (cfr. art. 187 CP). I reati perpetrati dal ricorrente contro l'integrità sessuale della sua vittima minorenni sono consistiti nella ripetuta coazione sessuale (almeno 142 atti analoghi alla congiunzione carnale e altri atti sessuali, ossia toccamenti alle natiche e al pene nonché masturbazioni, sei rapporti orali e una penetrazione anale), in ripetuti atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere, e in ripetuta pornografia. Allo scopo di appagare le sue pulsioni sessuali il ricorrente si è servito, in più occasioni, del farmaco ipnotico-sedativo "Minias" che ha amministrato al minorenni a sua insaputa, esattamente come aveva fatto con le sue ultime tre vittime minorenni italiane (cfr. sentenza CAC, § 3.7.2, foglio n. 62). Così facendo, il ricorrente ha nel contempo violato, in maniera ripetuta, anche l'art. 19bis LStup, che punisce con la detenzione fino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque, senza indicazione medica, offre, fornisce o rende accessibili in altro modo stupefacenti a una persona di età inferiore ai diciotto anni (N.B.: nella sua sentenza la CAC equipara il "Minias", in quanto sostanza psicotropa, ad uno stupefacente).

E. 10.3

Le condanne italiane e la condanna svizzera riguardano reati analoghi, che hanno toccato l'integrità sessuale di un undicenne, un quattordicenne e due sedicenni, per cui non vi sono dubbi che si è in presenza di un caso di recidiva dal punto di vista del diritto penale svizzero (cfr. consid. 8.3 e 11.1), poco importando che i fatti siano avvenuti in due paesi diversi (cfr. art. 5 CP [reati commessi all'estero su minorenni]). A ciò si deve aggiungere che, nel caso della condanna svizzera, il ricorrente ha perpetrato i reati in modo ripetuto ai danni della medesima persona che aveva meno di sedici anni, su un periodo che, data la gravità degli atti, deve essere considerato lungo (cfr. sentenza CAC, § 6.1).

E. 11.1

Per quanto concerne i reati contro l'integrità sessuale (Titolo quinto del CP), il Tribunale federale ha avuto modo di puntualizzare che i coiti orali e la penetrazione anale costituiscono, per la loro gravità e la loro particolare invasività della sfera intima della persona che li subisce, atti simili alla congiunzione carnale ai sensi dell'art. 190 CP (violenza carnale; cfr. DTF 86 IV 177 consid. 2 e 132 IV 120 consid. 2.5). Riguardo alla relazione tra reati contro l'integrità sessuale di fanciulli (minori di sedici anni), il rischio di recidiva e la necessità di allontanare il colpevole di tali atti dal territorio svizzero, il

Tribunale federale ha indicato che "bei schweren Straftaten, insbesondere unter anderem bei Sexualdelikten, und bei Rückfall bzw. wiederholter Delinquenz besteht ein wesentliches öffentliches Interesse an einer Ausweisung (BGE 122 II 433 E. 2c S. 436). Erst recht wenn die Straftaten an Kindern und Jugendlichen verübt wurden, ist angesichts der durch den traumatisierenden Übergriff oftmals hervorgerufenen Entwicklungsstörungen und langjährigen, schweren psychischen Leiden der Betroffenen eine strenge Praxis gerechtfertigt und angezeigt (Urteil 2C_18/2009 vom 7. September 2009 E. 2.4). Diese hohe rechtliche Bedeutung des Kindesschutzes wird auch dadurch unterstrichen, dass sogar im Ausland begangene sexuelle Handlungen mit Kindern gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b StGB ohne das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit in der Schweiz strafbar sind; diese Regelung setzt ein Zeichen, indem sie die Verwerflichkeit sexuellen Kindsmisbrauchs unterstreicht" (sentenza del Tribunale federale 2C_903/2010 del 6 giugno 2011 consid. 3.1 non pubblicato in DTF 137 II 233; cfr. anche Manon Simon, in: Damian K. Graf [Editore], op. cit., nn. 1, 3 e 4 ad art. 5 CP). In concreto, come esposto dettagliatamente al consid. 10, il ricorrente ha leso l'integrità sessuale di un undicenne e di un quattordicenne, nonché di due sedicenni in Italia, subendo per i reati contro tre di loro due importanti condanne, ossia un anno e sei mesi di reclusione, rispettivamente quattro anni e otto mesi di reclusione (cfr. consid. B). Per gli abusi sessuali compiuti ai danni della sua vittima di tredici/quattordici anni in Svizzera, al ricorrente è stata comminata una pesante pena detentiva di sette anni, confermata su appello (cfr. consid. D). Benché gli abusi sanzionati in Italia rimontino al 2000 - 2004, e siano quindi assai lontani nel tempo, gli abusi puniti in Svizzera si sono svolti dall'aprile 2014 al giugno 2015, e sono dunque recenti. Anche se l'intervallo temporale che separa i primi dai secondi è considerevole, si deve constatare, da un lato, che il ricorrente ha attentato all'integrità sessuale di ben cinque minorenni, e che, dall'altro lato, gli abusi perpetrati ai danni della sua vittima in Svizzera si sono protratti per più di un anno, in modo continuo, e sono terminati solo grazie alla querela sporta dalla madre della vittima (cfr. consid. C). Queste peculiarità delle fattispecie conosciute, messe in relazione con i disturbi psico-affettivi di cui soffre il ricorrente e con il suo modo di agire mediante il farmaco ipnotico-sedativo "Minias" (cfr. qui sotto, consid. 11.2 e 11.3), fanno sì che il rischio che egli reiteri abusi contro l'integrità sessuale di minorenni non possa essere, in nessuna maniera, relativizzato o minimizzato. Ne deriva che la presenza del ricorrente in Svizzera costituiva, quando la SEM ha disposto il divieto d'entrata, e continua attualmente a costituire, in assenza di qualsiasi elemento che indichi il contrario, una grave minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici.

E. 11.2

Per quanto riguarda la preservazione dell'ordine e della sicurezza pubblici dai pericoli derivanti dalla messa a disposizione di stupefacenti e di sostanze psicotrope, anche in relazione agli effetti della dipendenza che essi causano (cfr. artt. 1 lett. c/d e 2 lett. b LStup), importa evidenziare che, in conformità ad una giurisprudenza consolidata, i corrispondenti reati rappresentano, di per sé, un pericolo serio e concreto per un interesse fondamentale della società, ossia la lotta al traffico di droga e al diffondersi del suo consumo, essendo precisato che questa visione delle cose è condivisa con la Svizzera da tutti gli Stati membri dell'Unione europea (cfr. DTF 139 II 121 consid. 5.3 e 129 II 215 consid. 7.3 con i numerosi riferimenti). In concreto, il ricorrente ha somministrato a tre delle sue vittime minorenni italiane e alla sua vittima minorenni svizzera, a loro insaputa e, beninteso, senza indicazione medica, il farmaco ipnotico-sedativo "Minias" (sostanza psicotropa [art. 2 lett. b LStup]). In questo modo, al solo scopo di soddisfare le sue pulsioni sessuali, il ricorrente ha

preso il rischio di mettere in pericolo la salute delle sue vittime minorenni ai sensi della LStup, se si considera che, in generale, il "lormetazepam non dovrebbe essere utilizzato in bambini e adolescenti con meno di 18 anni di età", e che, in particolare, "la dose singola [di Minias] per i pazienti sotto i 18 anni dipende dalla loro età, dal peso e dalle condizioni generali del paziente" (www.codifa.it, alle voci "Minias" e "lormetazepam"), senza contare che il detto principio attivo è suscettibile di indurre una farmacodipendenza (cfr. art. 2 lett. b LStup; cfr. anche www.compendium.ch). La riproduzione costante di questo modus operandi subdolo riflette la spregiudicatezza e l'irresponsabilità caratteriali del ricorrente, che lo rendono intrinsecamente pericoloso per i minorenni con i quali avesse la possibilità di entrare in contatto. Peraltro, l'agire del ricorrente è senz'altro assimilabile ad una forma di traffico particolare (messa a disposizione e somministrazione senza indicazione medica) di sostanze psicotrope, punita dalla LStup. Ne discende che la presenza del ricorrente in Svizzera comportava, quando la SEM ha emanato il divieto d'entrata, e continua attualmente a comportare, in assenza di qualsiasi elemento che indichi il contrario, una grave minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici.

E. 11.3

Alla luce delle considerazioni che precedono, la valutazione della SEM che il ricorrente costituiva, nel marzo 2020, una minaccia grave attuale per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, ai sensi della legge e della giurisprudenza (cfr. consid. 7 e 8), non presta il fianco a critiche, con la conseguenza che l'adozione di un divieto d'entrata superiore a 5 anni era giustificata (art. 67 cpv. 3 LStrI). Peraltro, dal momento del rilascio del divieto d'entrata, non sono intervenute circostanze che possano far credere ad un venir meno, anche solo parziale, dell'attualità della grave minaccia.

E. 12

È ora necessario focalizzare l'attenzione sulla questione della durata massima del divieto d'entrata (superiore a quindici e fino a venti anni) alla luce delle nozioni di "circostanze straordinarie" (cfr. la sentenza del TAF F-1601/2015, citata al consid. 9.5) e di recidiva penale, sia nell'accezione più stretta di "commissione, in precedenza, di reati analoghi", sia nell'accezione più ampia di reiterazione di reati non analoghi (cfr. consid. 8.3 e 10.3).

E. 12.1

Di natura indeterminata, la nozione di "circostanze straordinarie" è suscettibile di designare molteplici situazioni fattuali. In proposito va osservato che la sentenza del TAF F-1601/2015 non ne ha dato alcuna definizione. Ciò premesso, questo Tribunale considera che le "circostanze straordinarie" possono essere delimitate, perlomeno in parte, mutuando diversi criteri applicati usualmente nel diritto penale (cfr., in questo senso, la DTF 139 II 121 consid. 6.3 sopracitata [consid. 8.2]). Esse possono così rapportarsi, segnatamente, alla persona dell'autore (per esempio, volontà o meno di emendarsi, capacità o meno di empatia, accessibilità cognitiva o meno alle necessarie terapie in caso di turba psichica di notevole gravità), al suo modo di operare (per esempio, con crudeltà o meno, con inganno o meno, con una mancanza particolare di scrupoli, in modo sistematico o saltuario), alla natura speciale del bene giuridico leso (per esempio, la vita o l'integrità fisica, psichica e sessuale di persone particolarmente bisognose di protezione come i bambini [consid. 11.1]), ma la loro caratterizzazione, in quanto circostanze che escono dall'ordinario, dipende in definitiva dalle specificità del caso in esame. Come circostanza aggravante del reato, la recidiva penale può giustificare la pronuncia di un divieto d'entrata superiore a quindici e fino a venti

anni (cfr. consid. 8.2), se si inserisce in un contesto di ulteriori circostanze che devono essere qualificate come straordinarie, essendo precisato che la durata definitiva del divieto d'entrata soggiace comunque, a differenza di quanto previsto all'art. 66b cpv. 1 CP per l'espulsione penale (cfr. consid. 9.1 e 9.3), all'esame della sua conformità al principio di proporzionalità. Anche le fattispecie senza recidiva penale non escludono la possibilità di emanare un divieto d'entrata superiore a quindici e fino a venti anni, ma soltanto nella misura in cui sono contraddistinte da circostanze straordinarie (cfr. consid. 9.5).

E. 12.2

Come esposto in precedenza, non vi sono dubbi che il ricorrente è recidivo secondo il diritto penale svizzero (cfr. consid. 10.3). Per contro, nell'ottica della recidiva in ambito LStrI ai sensi dell'attuale giurisprudenza di questo Tribunale (cfr. consid. 9.5), si deve constatare che il ricorrente, quando ha leso l'integrità sessuale della sua vittima minorenni in Svizzera, non era già stato colpito da un divieto d'entrata (anteriore). Nondimeno, questo Tribunale reputa che il complesso dei fatti alla base dei reati commessi (il bene giuridico leso, la personalità del ricorrente e il suo modo di operare) deve essere qualificato, anche sotto il profilo della recidiva, come straordinario, dimodoché può giustificare la pronuncia di un divieto d'entrata fino a venti anni malgrado l'assenza di un divieto d'entrata (anteriore), e ciò per le ragioni seguenti.

E. 12.3

Da un lato, sul piano medico, la perizia psichiatrica del 23 novembre 2015 (cfr. consid. C) ha messo in evidenza che il ricorrente soffre di una "turba psichica permanente", caratterizzata da una "grave immaturità psicologica", e che "è consapevole che agire come egli ha fatto costituisce un reato", ma che "pur con tutte le necessarie informazioni, vive ancora, da immaturo qual è, sotto l'imperio del principio di piacere, al quale egli è in grado di opporsi solo parzialmente" (cfr. sentenza CAC, § 5.1). Nel suo rapporto del 24 novembre 2016 (cfr. consid. C), il Servizio medico-psichiatrico delle SCC ha riportato, in un primo tempo, il dire del ricorrente, secondo cui egli "sarebbe consapevole del carattere illecito dei suoi atti, di essere affetto da parafilia e di aver bisogno di cure", attribuendogli quindi uno "stile affettivo-relazionale dipendente ed un funzionamento pulsionale disfunzionante, con aspetti di immaturità", che "rende difficoltoso, ad oggi, un lavoro più introspettivo e di cambiamento profondo" (cfr. sentenza CAC, § 5.2). Nella sua ultima relazione prima della liberazione condizionale del ricorrente (cfr. consid. O.b), il medesimo Servizio medico-psichiatrico è giunto alla conclusione che, malgrado la lunga e regolare terapia, "non si ravvisano elementi che possano far pensare ad un cambiamento del [suo] funzionamento patologico". Ora, alla luce di queste constatazioni mediche, tendenzialmente univoche, questo Tribunale non può che reputare che il ricorrente è, in definitiva, inaccessibile a qualunque terapia finalizzata a permettergli di controllare, con successo, le sue pulsioni sessuali, di natura parafilica, verso minori di sedici anni, da cui un rischio aggravato di recidiva. Stando così le cose, la minaccia che egli costituisce per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, in relazione alla tutela dell'integrità sessuale dei fanciulli, deve essere qualificata non soltanto come grave (cfr. consid. 11), ma anche come permanente e costante.

E. 12.4

Dall'altro lato, sul piano morale, il modo di procedere del ricorrente per rendere incapaci di resistere ai suoi abusi sessuali le sue vittime minorenni, amministrando loro subdolamente,

in quattro casi su cinque, il farmaco ipnotico-sedativo "Minias", il cui principio attivo costituisce una sostanza psicotropa ai sensi della LStup, palesa una particolare mancanza di scrupoli e una particolare mancanza di capacità empatiche, le quali individuano uno schema di comportamento che il ricorrente riproduce senza essere in grado di opporvisi, come mostrano le sue ripetute vicende penali in Italia e in Svizzera. Pertanto, anche sotto questo profilo, questo Tribunale deve prendere atto del fatto che il ricorrente non ha la capacità di dominare le sue pulsioni sessuali, ricorrendo all'introspezione solitaria o nell'ambito di un approccio terapeutico, per conformarsi ai precetti fondamentali della morale e non più delinquere. Questo vuol dire che la minaccia che egli rappresenta per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, rispetto alla necessità di preservare l'integrità sessuale dei fanciulli, deve essere valutata non soltanto come grave (cfr. consid. 11), ma anche come permanente e costante.

E. 12.5

In conclusione, questi due aspetti della persona del ricorrente, psico-affettivo e morale, lo rendono, combinandosi, una minaccia attuale, permanente e costante per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri dal punto di vista della salvaguardia dell'integrità sessuale dei minorenni. La personalità del ricorrente, il suo modo di operare e il bene giuridico da lui leso costituiscono, presi insieme, un complesso di circostanze, come già detto, straordinario, che può giustificare l'emanazione di un divieto d'entrata non soltanto di quindici anni, ma anche, in linea di principio, di venti anni, tanto più in combinazione con il comportamento recidivante del ricorrente.

E. 13

Si tratta in seguito di fissare, in accordo con il principio di proporzionalità, la durata precisa del divieto d'entrata in funzione del complesso delle circostanze del caso, nel quadro del diritto del ricorrente alla libera circolazione garantito dall'ALC (cfr. consid. 5), nonché, se del caso, del suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare secondo l'art. 8 par. 1 CEDU.

E. 13.1

In generale, l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo (art. 5 cpv. 2 Cost.). 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).

E. 13.2.1

A proposito dell'art. 8 par. 1 CEDU bisogna precisare che, quantunque non garantisca il diritto di entrata e di soggiorno in Svizzera (cfr. DTF 140 I 145 consid. 3.1 e 139 I 330 consid. 2.1 con i rinvii), esso estende la sua protezione, sotto il profilo del diritto al rispetto della vita privata, che è una nozione larga, non suscettibile di essere definita in modo esaustivo, anche alle eventuali attività professionali e commerciali di chi se ne prevale (cfr.

le sentenze CorteEDU - Fernandez Martinez c. Spagna [Grande Camera], n. 56030/07, 12 giugno 2014, § 110, e Niemietz c. Germania, n. 13710/88, 16 dicembre 1992, § 29). Dal punto di vista del diritto al rispetto della vita familiare, la cui esistenza è una "question de fait, qui dépend de la réalité pratique des liens personnels étroits" (sentenza CorteEDU - Paradiso e Campanelli c. Italia [Grande Camera], n. 25358/12, 24 gennaio 2017, § 140), chi si richiama alla protezione dell'art. 8 par. 1 CEDU deve, in generale, intrattenere una relazione stretta, effettiva ed intatta, con una persona della sua famiglia; in questo senso, sono protetti, segnatamente, i rapporti tra i coniugi, nonché quelli tra genitori e figli minorenni che vivono, di norma, in comunione; eccezionalmente, se sussiste un "particolare rapporto di dipendenza" tra loro, sono presi in considerazione anche i rapporti tra genitori e figli maggiorenni (cfr., fra le numerose, la DTF 139 I 155 consid. 4.1). A questo proposito, per riprendere le parole della CorteEDU, "les rapports entre adultes ne bénéficieront pas nécessairement de la protection de l'art. 8 CEDH sans que soit démontrée l'existence d'éléments supplémentaires de dépendance, autres que les liens affectifs normaux" (decisione CorteEDU - Kwakye-Nti e Dufie c. Paesi Bassi, n. 31519/96, 7 novembre 2000; cfr. anche le sentenze CorteEDU - Slivenko c. Lettonia [Grande Camera], n. 48321/99, 8 ottobre 2003, § 97, e A.S. c. Svizzera, n. 39350/13, 30 giugno 2015, § 49).

E. 13.2.2

L'art. 8 par. 2 CEDU permette un'ingerenza statale nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, se tale ingerenza è prevista dalla legge ed è necessaria, in particolare, alla sicurezza pubblica e alla prevenzione dei reati in una società democratica.

E. 13.3

In concreto, non rivendicando interessi personali particolari in Ticino, segnatamente professionali, il ricorrente non invoca l'art. 8 par. 1 CEDU sotto l'aspetto della vita privata. Si aggiunga a ciò che egli è oggetto di un'interdizione penale, pronunciata nei suoi confronti dalla CAC, di "esercitare qualsiasi attività professionale o extraprofessionale organizzata implicante un contatto regolare con minorenni per la durata di dieci anni" (cfr. consid. D.a), ossia nell'ambito lavorativo e ricreazionale da lui prediletti, e valida quindi perlomeno sino a fine 2026 (cfr. art. 67 cpv. 2, 2bis e 3 CP: interdizione a vita o di dieci anni, prorogabile di volta in volta di cinque anni). Per contro, il ricorrente fa valere l'art. 8 par. 1 CEDU sul piano familiare, riferendosi a sua madre, nata nel 1933, che risiede in Ticino dal ... 2012 (cfr. consid. A). Per quanto è dato di capire, egli sembra pretendere, come figlio maggiorenni, che, oltre al normale rapporto affettivo con sua madre, esista pure un "elemento supplementare di dipendenza" tra di loro, identificabile, in sostanza, nelle cure che egli le prodigherebbe. Ora, questo Tribunale non intravede, sulla base delle informazioni disponibili, alcun "elemento supplementare di dipendenza" del ricorrente con sua madre a causa dell'età avanzata e dell'autonomia non più completa di quest'ultima. Infatti, egli si limita, da un lato, ad affermare di voler trasferire sua madre dal Ticino in Italia per prendersene cura (cfr. consid. J). Premesso che, a questo scopo, egli avrebbe dovuto (dovrebbe) chiedere una sospensione temporanea del divieto d'entrata alla SEM (cfr. art. 67 cpv. 5 LStrI), si deve osservare che, una volta eseguito il trasferimento, eventualmente tramite terzi, il divieto d'entrata, che esplica i suoi effetti limitatamente al territorio svizzero e del Principato del Liechtenstein, non sarà più di alcun ostacolo all'esercizio del diritto al rispetto della vita familiare del ricorrente in Italia, qualunque essa sia, in relazione a sua madre. Dall'altro lato, nell'ipotesi in cui rimanga (sia rimasta) in Ticino, occorre notare che, come riconosce il ricorrente stesso, sua madre beneficia delle

cure a lei necessarie in virtù del sistema sociale e sanitario svizzero. Alla luce di questo fatto, anche se si volesse ammettere, seguendo il ricorrente, che sua madre prediliga il suo aiuto alle prestazioni del servizio sociale e sanitario svizzero (cfr. consid. J), questa preferenza non è suscettibile di costituire un "elemento supplementare di dipendenza", come ricavabile, per i rapporti tra adulti, dalla definizione di vita familiare ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU. Ne deriva che il ricorrente non può invocare, con successo, l'art. 8 par. 1 CEDU sotto il profilo della vita familiare, in relazione a sua madre, per tentare di ottenere l'annullamento del divieto d'entrata o una riduzione della sua durata. D'altronde, anche se il divieto d'entrata, a causa della sua durata di venti anni, dovesse intaccare il diritto al rispetto della vita familiare del ricorrente, un'ingerenza statale di tale importanza nell'esercizio di questo diritto, prevista espressamente dalla legge (cfr. art. 67 cpv. 3 LStrI) e precisata dalla giurisprudenza (cfr. consid. 8 e 9.5), sarebbe comunque necessaria alla prevenzione dei reati contro l'integrità sessuale dei minorenni nella società svizzera, e ciò in accordo con l'art. 8 par. 2 CEDU.

E. 13.4

Per quanto attiene ai diritti che il ricorrente può derivare dall'ALC si deve osservare che, nell'impugnativa e nella replica, egli si riferisce, in definitiva, al solo diritto d'ingresso per "svolgere il trasferimento [di sua madre] in Italia", come pure "al fine di visitar[la] e di assister[la]", aggiungendo che il fatto che gli sia stato negato il permesso di soggiorno esclude qualsiasi "reale pericolo di recidiva" (cfr. consid. J e M.a). Ora, alla luce di questa fruizione molto limitata del diritto d'ingresso e della minaccia che emana dal ricorrente, la quale deve essere qualificata, nell'ottica della LStrI, come grave, permanente e costante per l'integrità dei minorenni, la durata di venti anni del divieto d'entrata non appare avere effetti eccessivi sui suoi diritti, in primis d'ingresso, che discendono dall'ALC. Quanto agli altri diritti consacrati nell'ALC, la loro fruizione potenziale non è ostacolata dal divieto d'entrata in sé, nella misura in cui essa dipende(va) dall'eventuale ottenimento di un permesso di soggiorno da parte dell'UMCT, che ha invece ordinato l'allontanamento del ricorrente dalla Svizzera (cfr. consid. E), e dipenderà in futuro, perlomeno parzialmente, anche dall'eventuale proroga dell'interdizione penale da parte delle autorità competenti. Rispetto all'argomento dell'assenza di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri per il fatto di non disporre di un permesso di soggiorno, esso va respinto nella misura in cui il ricorrente, in quanto cittadino italiano, può rimanere legalmente in Svizzera per più giorni senza avere bisogno di nessun permesso, come del resto egli soleva fare in passato, per sua stessa ammissione (cfr. consid. A). Questa possibilità, tenuto conto della personalità del ricorrente, potrebbe essere sufficiente per permettergli di ledere nuovamente l'integrità sessuale di minorenni. Pertanto, anche da questa prospettiva, il divieto d'entrata di venti anni, nonostante la sua severità, risulta compatibile con l'ALC.

E. 13.5

È ancora opportuno rivolgere l'attenzione, in un'ottica comparativa, alla giurisprudenza di questo Tribunale relativa ai divieti d'entrata di venti anni emanati in passato dalla SEM. In generale, si può constatare che la loro durata è sempre stata ridotta, in un arco variante dai quindici ai sette anni (cfr. le sentenze del TAF C-5499/2011 del 10 aprile 2014 [7 anni], C-4324/2013 del 9 ottobre 2014 [8 anni], C-1409/2014 del 25 maggio 2016 [15 anni], C-4840/2014 del 9 giugno 2016 [10 anni], C-6584/2015 del 22 giugno 2016 [15 anni], F-1601/2015 del 28 novembre 2016 [15 anni] sopraccitata, F-7115/2015 del 15 dicembre 2016 [12 anni], F-5352/2014 del 22 marzo 2017 [12 anni] e F-2195/2017 del 26 luglio 2018

[14 anni] sopracitata). Nondimeno, le peculiarità della presente fattispecie, che si rapportano alla natura dei beni giuridici lesi ripetutamente (integrità sessuale e salute dei fanciulli [consid. 10 e 11]), nonché alla personalità e al modus operandi del ricorrente (cfr. consid. 12), la distinguono nettamente dai casi appena menzionati, rendendo la minaccia che il ricorrente rappresenta per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri non soltanto grave, ma anche permanente e costante.

E. 13.6

Pertanto, nel contesto ampiamente esposto in precedenza, un divieto d'entrata di venti anni, finalizzato a prevenire la commissione di ulteriori gravi reati contro l'integrità sessuale di minorenni in Svizzera, soddisfa le esigenze del principio di proporzionalità riguardo alla sua idoneità, alla sua necessità e alla sua preponderanza per la difesa dell'ordine e della sicurezza pubblici. Questa durata di venti anni, sebbene possa sembrare troppo severa al ricorrente, è dunque giustificata.

E. 14

Di conseguenza, pronunciando un divieto d'entrata di venti anni, la SEM non ha infranto il diritto applicabile (LStrI, ALC, CEDU), compreso 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 respinto, e la decisione impugnata confermata.

E. 15

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, considerato l'esito negativo del ricorso sul piano sostanziale, le spese processuali di fr. 1'200.- dovrebbero essere poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lui già versato. Tuttavia, tenuto conto della grave violazione del diritto di essere sentito del ricorrente da parte della SEM (cfr. consid. 4), le spese processuali sono ridotte a fr. 600.-. I restanti fr. 600.- saranno restituiti al ricorrente una volta che la presente sentenza sarà cresciuta in giudicato. Data la soccombenza del ricorrente, che peraltro non è patrocinato da un legale, non gli sono assegnate indennità per spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). 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).

E. 16.1

Le parti che presentano conclusioni in un procedimento sono tenute a comunicare all'autorità il loro domicilio o la loro sede. Le parti domiciliate all'estero devono designare un recapito in Svizzera, tranne nel caso in cui il diritto internazionale o le autorità estere competenti autorizzino l'autorità a notificare documenti direttamente nello Stato in questione (art. 11b cpv. 1 PA). In proposito, la Svizzera e l'Italia hanno firmato e ratificato la Convenzione europea sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa (cfr.: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=094>). L'autorità può notificare le sue decisioni mediante pubblicazione

in un foglio ufficiale alla parte d'ignota dimora e non avente un rappresentante raggiungibile (art. 36 lett. a PA).

E. 16.2

In concreto, il ricorrente, in quanto cittadino italiano, non ha bisogno di designare un recapito in Svizzera (elezione di domicilio), considerato che i documenti in materia amministrativa possono essergli notificati in virtù della Convenzione europea menzionata al considerando precedente. Ciò posto, prima di essere allontanato in Italia, il ricorrente non ha lasciato nessun recapito italiano alle SCC e nemmeno ha contattato questo Tribunale per segnalare dove fosse reperibile nel suo Paese, malgrado la pendenza di questa procedura che egli stesso ha avviato. In questo modo, egli ha contravvenuto al suo obbligo di collaborare, in senso lato, al buon andamento della procedura, come esige l'art. 11b PA. Stando così le cose, il dispositivo della presente sentenza sarà notificato al ricorrente mediante pubblicazione sul Foglio federale, il quale appare in linea quotidianamente nelle tre lingue ufficiali (tedesco, francese e italiano), e che è consultabile sul sito Internet ufficiale: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/diritto-federale/foglio-federale.html>.

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