

BVGer F-7018/2023 vom 21. November 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-11-21, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-7018_2023_d20231121

FR: TAF F-7018/2023 du 21 novembre 2023

IT: TAF F-7018/2023 del 21 novembre 2023

Regeste

Divieto d'entrata Fedpol | Divieto d'entrata; decisione di fedpol del 21 novembre 2023.
Decisione impugnata davanti al TF.

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 sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA, RS 172.021), salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. La decisione del 21 novembre 2023, che pertiene alla "materia di sicurezza interna o esterna del Paese" (art. 32 cpv. 1 lett. a LTAF), è stata emanata da fedpol (art. 33 lett. d LTAF) nei confronti di un cittadino di uno Stato membro dell'UE, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso come autorità di grado inferiore al Tribunale federale (TF; cfr., in relazione con l'art. 11 cpv. 1 e 3 ALC [cfr. consid. M], l'art. 1 cpv. 2 LTAF nonché l'art. 83 lett. a/c cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]; cfr., inoltre, le sentenze del TF 2C_492/2021 del 23 novembre 2021 consid. 1.1, 2C_584/2018 del 9 luglio 2018 consid. 2.2 e 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 è pacifico che il ricorrente, particolarmente toccato dalla decisione di fedpol, di cui è il destinatario, è legittimato ad impugnarla per chiedere che sia annullata o modificata; dato che egli ha presentato il suo ricorso in maniera tempestiva e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge,

F-7018/2023 Pagina 9 versando inoltre l'anticipo spese richiesto, esso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

E. 2.1

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale 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).

E. 2.2

È determinante, in primo luogo, la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 con i riferimenti giurisprudenziali). In proposito, questo Tribunale accerta d'ufficio i fatti, con l'ausilio, dove necessario, dei mezzi di prova previsti dalla legge, ossia documenti, informazioni delle parti, informazioni o testimonianze di terzi, sopralluoghi e perizie (art. 12 PA: massima inquisitoria), le parti essendo comunque tenute a cooperare in diversi modi (art. 13 cpv. 1 PA). In generale, “per documenti s'intendono gli scritti destinati e atti a provare un fatto di portata giuridica” (art. 110 cpv. 4 del Codice penale [CP, RS 311.0]; cfr., per ulteriori dettagli, CHRISTOPH AUER/ANJA MARTINA BINDER, in: Auer/Müller/Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2a ed., 2019, nn. 28 a 33 ad art. 12 PA). Questo Tribunale procede spontaneamente a constatazioni fattuali complementari rispetto a quanto risulta dagli atti solamente se ciò appare indicato, e ammette le prove offerte dalle parti se paiono idonee a chiarire i fatti, apprezzandole liberamente (art. 33 cpv. 1 PA nonché gli artt. 37 e 40 della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile [PC, RS 273], in relazione con l'art. 19 PA). Esso è, in linea di massima, vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), salvo se sono 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: Auer/Müller/Schindler, op. cit., 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. 2.3

Per quanto riguarda il grado della prova, l'autorità deve apprezzare i fatti tenendo conto di tutti gli elementi di cui dispone. La PA non prevede regole rigide a questo proposito e nemmeno presuppone una certezza

F-7018/2023 Pagina 10 indubbia. Determinante è unicamente la convinzione dell'autorità circa l'esistenza o l'inesistenza di un determinato fatto, secondo un grado di verosimiglianza così elevato da dissipare qualsiasi dubbio ragionevole (cfr. PATRICK KRAUSKOPF/MARKUS WYSSLING, in: Waldmann/Krauskopf [editori], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 3a ed., 2023, n. 197 ad art. 12 PA; cfr. anche la sentenza del TAF B-6585/2013 del 27 agosto 2014 consid. 8.2).

E. 3

Il presente litigio verte sulla decisione del 21 novembre 2023, con cui fedpol ha pronunciato nei riguardi del ricorrente un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein di durata indeterminata (cfr. consid. M e N).

E. 4.1

È bene per cominciare chiarire la questione se sussista un rapporto tra il divieto d'entrata pronunciato dalla SEM il 29 febbraio 2016, e annullato da questo Tribunale il 4 luglio 2023 (cfr. consid. G e J), e il divieto di fedpol qui impugnato, dato che il ricorrente sottolinea,

riferendosi al lasso di tempo che separa queste due date, che “è già stato oggetto di una decisione di divieto d’entrata per la durata di oltre 7 anni” (ricorso, pagg. 3 e 13). In proposito si deve notare che il divieto della SEM è stato notificato al ricorrente con successo soltanto il 26 novembre 2020 al posto di confine ferroviario di Chiasso, il tentativo precedente nel 2016 per via consolare essendo rimasto infruttuoso (cfr. consid. G e I).

E. 4.2

Secondo la giurisprudenza, “per prassi costante, la notifica all'estero di un documento ufficiale, quale può ad esempio essere un atto giudiziario oppure una decisione amministrativa, costituisce un atto d'imperio che, salvo disposizione convenzionale contraria o consenso dello Stato nel quale la notifica va effettuata, deve avvenire per via diplomatica o consolare [...]. La notificazione irregolare di un atto amministrativo all'estero non esplica effetti giuridici e non può cagionare alcun pregiudizio al suo destinatario. È infatti solo con la sua comunicazione ufficiale alle parti che esso acquista esistenza giuridica. Fintanto che non è comunicato, l'atto non esiste. Senza notificazione l'interessato non ha conoscenza del suo contenuto e non può prendere i provvedimenti necessari” (DTF 136 V 295 consid. 5.1 e 5.3 con i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali).

E. 4.3

Ora, è assodato che il divieto d’entrata della SEM è stato notificato al ricorrente il 26 novembre 2020, dimodoché esso ha acquisito esistenza giuridica, esplicando i suoi effetti, a partire da questa data e fino al suo

F-7018/2023 Pagina 11 annullamento avvenuto il 4 luglio 2023. Esso non è quindi durato sette anni, diversamente da quanto sostiene il ricorrente, ma due anni e sette mesi suppergiù (26.11.2020 – 4.7.2023). Detto ciò, il ricorrente non può ricavare nulla dall’effettività del divieto d’entrata della SEM per ottenere una riduzione del divieto d’entrata di fedpol come se si trattasse della commisurazione di una pena. Infatti, il divieto d’entrata non ha un carattere punitivo, ma è una misura meramente preventiva che permette di respingere alla frontiera svizzera le persone straniere indesiderate (cfr. MARC SPESCHA, in: Spescha/Zünd/Bolzli/Hruschka/de Weck [editori], *Migrationsrecht – Kommentar*, 5a ed., 2019, n. 1 ad art. 67 LStrI). In quanto tale, è l’autorità che determina il momento in cui deve essere pronunciato e che ne fissa la durata apprezzando la pericolosità per gli anni a venire (stima del rischio di recidiva). Ora, la SEM ha considerato necessario emanare il proprio divieto d’entrata il 29 febbraio 2016 (cfr. consid. E, G e H), e non vi sono motivi per credere, e il ricorrente non ne avanza alcuno, che anche fedpol, se avesse deciso al posto della SEM, non avrebbe reputato necessario emettere il divieto d’entrata più o meno secondo la medesima tempistica, a prescindere dalla sua durata, senza aspettare la scarcerazione del ricorrente. In questo senso, il fatto che il ricorrente sia stato oggetto di due divieti d’entrata consecutivi non ha avuto, in definitiva, nessun effetto negativo per lui. Si noti ancora che fedpol ha negato che la durata del divieto d’entrata della SEM comporti la necessità di ridurre quella del divieto d’entrata attaccato, e ciò per il fatto che il ricorrente “rappresenta un pericolo permanente per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera” che giustifica la durata indeterminata del provvedimento (decisione impugnata, § 59).

E. 5

L’ALC è applicabile alla fattispecie, nella misura in cui il ricorrente, in quanto cittadino italiano, è titolare dei diritti in esso consacrati (libertà di circolazione), i quali consistono nel diritto d’ingresso (art. 3 ALC e art. 1 par. 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). Questi diritti possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità (cfr. artt. 1 par. 1 e 5 par. 1 allegato I ALC). Per quanto riguarda il diritto d'ingresso, la durata di un divieto d'entrata deve essere determinata tenendo debitamente conto di tutte le circostanze pertinenti di ciascun caso e non

F-7018/2023 Pagina 12 superare, di norma, i cinque anni; può comunque superare i cinque anni se il cittadino di un paese terzo (e, per la Svizzera, anche un cittadino di uno Stato membro dell'UE) costituisce una grave minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale di uno Stato membro (della Svizzera; cfr. 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'UE L 348/98], recepita dalla Svizzera il 18 giugno 2010, e in vigore dal 1° gennaio 2011 [cfr. RU 2010 5925]).

E. 6

Considerato che l'ALC non regola espressamente i divieti d'entrata in quanto tali, bisogna partire dal presupposto che si applichi il diritto interno svizzero anche ai divieti d'entrata nei confronti di cittadini dell'UE, come si può desumere dall'art. 24 (misure di allontanamento o di respingimento) dell'ordinanza del 22 maggio 2002 concernente la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE e i suoi Stati membri, tra la Svizzera e il Regno Unito e tra gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (OLCP, RS 142.203). In concreto è quindi applicabile la legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20), che regola i divieti d'entrata al suo art. 67.

E. 6.3

con i numerosi riferimenti giurisprudenziali e dottrinali).

E. 7

I divieti d'entrata in Svizzera possono essere pronunciati dalla SEM (cfr. art. 67 cpv. 1-3 LStrI) oppure da fedpol (cfr. art. 67 cpv. 4 LStrI). Fedpol può, previa consultazione del SIC, vietare l'entrata in Svizzera a uno straniero allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Può pronunciare un divieto d'entrata di durata superiore a cinque anni e, in casi gravi, di durata indeterminata (art. 67 cpv. 4 LStrI). Si osservi che, in generale, i divieti d'entrata rilasciati da fedpol sulla base dell'art. 67 cpv. 4 LStrI "non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva sul rimpatrio. Gran parte di questi divieti d'entrata non sono accompagnati da una decisione di rimpatrio o allontanamento, bensì sono pronunciati a titolo preventivo quando una persona minacci la sicurezza interna o esterna della Svizzera. In tali casi sarà pertanto possibile anche in avvenire disporre un divieto d'entrata per una durata di oltre cinque anni o, in casi gravi, per una durata indeterminata" (Messaggio del Consiglio federale del 18 novembre 2009 concernente l'approvazione e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al F-7018/2023 Pagina 13 recepimento della direttiva 2008/115/CE [sviluppo dell'acquis di Schengen], Foglio federale [FF] 2009 7737, pag. 7752).

E. 8

Alla luce dell'utilizzo delle nozioni indeterminate di "ordine e sicurezza pubblici", da un lato, e di "sicurezza intera ed esterna", dall'altro lato, alle quali si riferiscono rispettivamente gli artt. 67 cpv. 3 e 67 cpv. 4 LStrI, è utile brevemente chiarire il loro significato ed evidenziare in cosa si distinguono (cfr. le DTAF 2022 VII/3 consid. 8 e 2021 VII/7 consid. 8 e 9).

E. 8.1

Riguardo all'ordine e alla sicurezza pubblici, che non sono in primo piano nel contesto della fattispecie, il Consiglio federale ha sottolineato che essi "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 del Consiglio federale dell'8 marzo 2002 concernente la LStr, FF 2002 3327, pag. 3424).

E. 8.2.1

Rispetto alla sicurezza interna ed esterna, il Consiglio federale ha puntualizzato che la loro minaccia si rapporta segnatamente alla "priorità statale in materia di prerogative militari e politiche. Ciò comprende, ad esempio, la minaccia mediante terrorismo, estremismo violento, attività vietata di servizio d'informazione, criminalità organizzata, atti o tentativi volti a compromettere gravemente le relazioni della Svizzera con altri Stati o a modificare mediante la violenza l'ordine dello Stato" (Messaggio LStr, FF 2002 3327, pag. 3429). Nel Messaggio del 25 settembre 2015 relativo alla legge federale sulle attività informative (LAIIn, RS 121), il Consiglio federale ha evidenziato che la minaccia alla sicurezza interna ed esterna concerne "fatti e sviluppi all'estero suscettibili di compromettere l'autodeterminazione della Svizzera, i fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto, di arrecarle gravi danni nel campo della politica di sicurezza o danni di altra natura o di pregiudicare la capacità di agire delle sue autorità" (Messaggio del

F-7018/2023 Pagina 14 Consiglio federale del 19 febbraio 2014 concernente la LAIn, FF 2014 1885, pag. 1922). In ambito LStrI, concretizzando la nozione di integrazione in relazione alla revoca di permessi ed altre decisioni, il Consiglio federale ha stabilito che "una minaccia concreta per la sicurezza interna o esterna della Svizzera sussiste quando è a repentaglio un bene giuridico importante, quale la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone oppure l'esistenza e il funzionamento dello Stato, poiché l'interessato partecipa, sostiene, incoraggia o istiga ad attività nei settori di cui all'art. 6 cpv. 1 lett. a nn 1-5 LAIn [terrorismo; spionaggio; proliferazione di armi nucleari, biologiche o chimiche; attacchi a infrastrutture essenziali; estremismo violento]" (art. 77b dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 [OASA, RS 142.201]). Dal canto suo la dottrina ha precisato che la sicurezza interna ed esterna "verfügt sowohl über einen polizeirechtlichen als auch über einen staatspolitischen Aspekt mit primär prospektiver Wirkung" (RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, in: Ehrenzeller / Schindler / Schweizer / Vallender [editori], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3a ed., 2014, nn. 8 e 10 ad art. 57 Cost.).

E. 8.2.2

Siccome la sicurezza interna si contraddistingue, al giorno d'oggi, per un'importante componente internazionale, è sempre più difficile delimitarla dalla sicurezza esterna. In modo generale si può comunque dire che la prima tende a garantire la coesistenza pacifica sul piano interno, mentre la seconda persegue lo stesso scopo sul piano internazionale. Peraltro, né la messa in pericolo della sicurezza interna, né la messa in pericolo della sicurezza esterna implicano necessariamente la commissione di un reato passibile di una pena detentiva, e ciò per il motivo che la loro salvaguardia ha una funzione preventiva, la quale consiste nella difesa dello Stato. La sicurezza interna e la sicurezza esterna, nel loro insieme, definiscono la sicurezza nazionale (cfr. la DTAF 2022 VII/3 consid. 14 e 15 nonché, in altri contesti rispetto alla fattispecie, la DTAF 2018 VI/5 consid. 3.3 e 3.6.2, come pure la sentenza del TAF F-349/2016 del 10 maggio 2019 consid.

E. 8.3

Alla luce dell'insieme delle considerazioni appena esposte, si può dunque affermare che una determinata minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera implica anche una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici. Questo significa che, se la libertà di circolazione di un cittadino dell'UE può essere limitata per ragioni di ordine e sicurezza F-7018/2023 Pagina 15 pubblici, in conformità agli artt. 1 par. 1 e 5 par. 1 allegato I ALC, lo può anche, a fortiori, in caso di minaccia, per sua intrinseca natura più pericolosa, alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera (cfr. consid. 5, in cui è citato l'art. 11 par. 2 della direttiva sul rimpatrio, il quale si riferisce non soltanto all'ordine e alla sicurezza pubblici, ma anche alla sicurezza nazionale).

E. 9.1

Gli atti che minacciano la sicurezza interna ed esterna svizzera, secondo l'art. 67 cpv. 4 LStrI, corrispondono, sul piano penale, alle infrazioni contemplate dai Titoli 12 a 17 CP (crimini o delitti contro la tranquillità pubblica [in particolare, l'art. 260ter: organizzazioni criminali e terroristiche], genocidio e crimini contro l'umanità, crimini di guerra, crimini o delitti contro lo Stato e la difesa nazionale, delitti contro la volontà popolare, reati contro la pubblica autorità, crimini o delitti che compromettono le relazioni con gli Stati esteri, crimini o delitti contro l'amministrazione della giustizia; cfr. DTAF 2013/3 consid. 4.2.2).

E. 9.2

L'art. 260ter cpv. 1 CP (organizzazioni criminali e terroristiche), nella sua versione in vigore dal 1° luglio 2021, prevede che è punito con una pena detentiva sino a dieci anni o con una pena pecuniaria chiunque: (a) partecipa a un'organizzazione che ha lo scopo di: 1) commettere atti di violenza criminali o di arricchirsi con mezzi criminali, oppure 2) commettere atti di violenza criminali volti a intimidire la popolazione o a costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a fare o ad omettere un atto; oppure (b) sostiene una tale organizzazione nella sua attività. Si osservi che il precedente art. 260ter cpv. 1 CP, vigente fino al 30 giugno 2021, definiva, come "organizzazione criminale", qualunque "organizzazione che tiene segreti la struttura e i suoi componenti e che ha lo scopo di commettere atti di violenza criminali o di arricchirsi con mezzi criminali". In quest'ottica il TF ha constatato che, nel campo d'applicazione dell'art. 260ter cpv. 1 CP, rientrano, tra le altre, le organizzazioni dette di "tipo mafioso" ("mafiaähnliche Organisation", "organisation à caractère mafieux"; cfr., in particolare, le DTF 145 IV 470 consid. 4.1 e 133 IV 58 consid. 5.3.1). Dal canto suo, il Tribunale penale federale (TPF) ha evidenziato che

“l'organizzazione denominata ‘Ndrangheta calabrese corrisponde, oggettivamente, alla nozione di organizzazione criminale, ai sensi dell’art. 260ter cpv. 1 CP, così come sviluppata dalla giurisprudenza e dalla dottrina” (sentenza del TPF 2010 29 del 14 ottobre 2009 consid. 3.1; cfr. anche MARC ENGLER, in: Niggli/Wiprächtiger [editori], Basler Kommentar – Strafrecht II [BKS II], 4a ed., 2018, n. 6 ad art. 260ter cpv. 1 CP).

F-7018/2023 Pagina 16

E. 9.3

A questo punto è ancora bene per chiarezza, dato che il caso in esame riposa su due sentenze penali italiane (cfr. consid. D), riprodurre l’art. 416bis del Codice penale italiano (CPI), intitolato “Associazioni di tipo mafioso anche straniere”, la cui fattispecie, improntata specificamente al fenomeno mafioso, è coperta dalle fattispecie sussumibili sotto l’art. 260ter CP: “Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni. Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni. L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali. Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da dodici a venti anni nei casi previsti dal primo comma e da quindici a ventisei anni nei casi previsti dal secondo comma. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplodenti, anche se occultate o tenute in luogo di deposito”.

E. 10

Considerato che la fattispecie “organizzazione criminale/associazione di tipo mafioso” è di natura penale (cfr. gli artt. 260ter CP e 416bis CPI), per cui il suo accertamento e la sua qualificazione giuridica competono al giudice penale (cfr. consid. 9.1), si pone la questione di sapere se, e in che misura, i fatti accertati e qualificati penalmente nelle due sentenze italiane, utilizzate da fedpol motu proprio, vincolino quest’ultimo e questo Tribunale per l’esame della questione della minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera in applicazione del diritto degli stranieri. Che le sentenze siano state emanate da uno Stato estero è, in linea di massima, irrilevante (cfr. la sentenza del TF 2C_492/2021, già citata, consid. 3.2 e 3.3).

E. 10.1

Il diritto penale e il diritto degli stranieri hanno scopi differenti e si applicano indipendentemente l’uno dall’altro. 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 (o la sicurezza interna ed esterna), ed esamina

F-7018/2023 Pagina 17 dunque la questione della pericolosità dello straniero applicando criteri più severi (cfr. le DTF 140 I 145 consid. 4.3 e 130 II 493 consid. 4.2; cfr. le DTAF

2022 VII/3 consid. 13.1 e 2021 VII/4 consid. 9.3.3; cfr. anche la sentenza del TAF F-2303/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 7.1.2). Ciò premesso, per giurisprudenza costante, l'autorità amministrativa deve, in linea di principio, attenersi agli accertamenti di fatto contenuti in una decisione penale cresciuta in giudicato. Essa può scostarsene solo se può fondare la sua decisione su accertamenti di fatto sconosciuti al giudice penale o da lui non presi in considerazione, se assume nuove prove il cui apprezzamento conduce a un risultato diverso o se l'apprezzamento delle prove compiuto dal giudice penale è in netto contrasto con i fatti accertati o infine se il giudice penale non ha chiarito tutte le questioni di diritto. L'autorità amministrativa e il giudice amministrativo possono nondimeno procedere autonomamente a una valutazione giuridica diversa dei fatti e valutare diversamente le questioni giuridiche, segnatamente l'apprezzamento del pericolo (cfr. le DTF 124 II 103 consid. 1c/aa e 123 II 97 consid. 3c/aa; cfr. le sentenze del TF 1C_147/2011 dell'11 gennaio 2012 consid. 2.4 e 1C_29/2007 del 27 agosto 2007 consid. 3 [circolazione stradale]; cfr. anche le sentenze del TAF F-4166/201 del 17 gennaio 2024 consid. 5.2 e F-3930/2020 del 14 maggio 2021 consid. 5.2.1).

E. 10.2

Sul piano del diritto penale il giudice deve attenersi scrupolosamente alla presunzione d'innocenza, garantita dagli artt. 32 cpv. 1 Cost., 6 n. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, RS 0.101) e 10 cpv. 1 del Codice di procedura penale (CPP, RS 312.0), come pure al principio in dubio pro reo, che ne è il corollario, per determinare la colpa (responsabilità penale) e, se del caso, commisurare la pena (cfr. art. 47 CP; cfr. DTF 144 IV 345 del 23 maggio 2018 consid. 2.2.3; cfr. anche la DTAF 2022 VII/3 consid. 13.2).

E. 10.3

Anche in ambito del diritto degli stranieri la presunzione d'innocenza trova applicazione quando l'autorità amministrativa valuta la minaccia all'ordine e alla sicurezza pubblici, rispettivamente alla sicurezza interna ed esterna, in base alla (presunta) commissione di infrazioni penali (cfr. la sentenza del TAF F-2303/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 7.1).

E. 10.3.1

Per quanto concerne i divieti d'entrata di competenza della SEM, la presunzione d'innocenza impone a quest'ultima di non tener conto dei presunti reati che non hanno (ancora) condotto ad una condanna, salvo che l'interessato abbia espressamente ammesso, almeno in parte, i fatti o che le prove siano schiaccianti (cfr. DTF 130 II 176 consid. 4.3.3 pag. 189; cfr. le sentenze del TF 2C_99/2019 del 28 maggio 2019 consid. 5.4.3,

F-7018/2023 Pagina 18 2C_762/2016 del 31 gennaio 2017 consid. 5.3.1 e 2C_39/2016 del 31 agosto 2016 consid. 2.5; cfr. la DTAF 2022 VII/3 consid. 13.3 e le sentenze del TAF F-1367/2019 del 20 luglio 2021 consid. 9.3.3, F-2303/2019, già citata, consid. 7.1.3, F-821/2018 del 22 maggio 2019 consid. 7.5 e F-7146/2017 del 30 maggio 2018 consid. 4.3).

E. 10.3.2

Per quanto attiene invece ai divieti d'entrata di competenza di fedpol, la giurisprudenza, data la primaria importanza della sicurezza interna ed esterna per l'esistenza dello Stato, non esige necessariamente, per sostanziare una minaccia grave o almeno di una certa gravità a questo bene giuridico fondamentale, che sia (già) stata pronunciata una condanna penale, ma ritiene che basti poter addurre l'esistenza di elementi di rischio sufficientemente

concreti, ossia che vadano al di là di semplici sospetti. In effetti, nell'ottica della salvaguardia della sua sicurezza interna ed esterna, la Svizzera non può tollerare sul proprio territorio persone la cui condotta è oggetto di gravi sospetti, e ciò soltanto per la ragione che è difficile raccogliere le prove formali che si impongono nell'ambito di un procedimento penale. Pertanto, in assenza di una decisione penale cresciuta in giudicato (cfr. consid. 11.1), fedpol può valutare il pericolo per la sicurezza interna ed esterna, in linea di principio, anche su informazioni in possesso della polizia o che derivano da un capo d'accusa (cfr. DTAF 2022 VII/3 consid. 13.5 che rimanda, tra le altre, alle sentenze del TAF F- 2303/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 7.1.4, F-7061/2017 del 10 dicembre 2019 consid. 6.3, F-4618/2017 dell'11 dicembre 2019 consid. 5.1 e F-2377/2016 del 1° maggio 2017 consid. 4.4, nonché alle DTAF 2019 VII/5 consid. 6.3.2.2, 2018 VI/5 consid. 3.7 e 2013/23 consid. 3.3).

E. 11.1

Il margine di manovra più esteso di fedpol rispetto a quello della SEM nell'emanare i divieti d'entrata di sua competenza, il quale si rapporta alla natura del bene giuridico minacciato da salvaguardare (sicurezza interna ed eterna/sicurezza nazionale vs ordine e sicurezza pubblici), trova origine essenzialmente nel carattere "staatspolitisch" (cfr. consid. 8.2.1), ossia relativo alla sovranità dello Stato, di tali decisioni. In proposito è illustrativa una puntualizzazione del TF in un'altra fattispecie afferente alla sovranità statale (assistenza amministrativa in materia fiscale): "Es liegt in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zu einem grossen Teil auf politischen Kriterien beruhen [...]. Dem ist mit einer gewissen Zurückhaltung bei der Überprüfung des Exekutiventscheids durch die

F-7018/2023 Pagina 19 gerichtlichen Instanzen Rechnung zu tragen. Diese Zurückhaltung bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen. Abgesehen von dieser politischen Angemessenheit bleiben die Entscheide von den Gerichten uneingeschränkt überprüfbar, unter Einschluss der Frage, ob und wieweit überhaupt eine politische Komponente besteht und ob der Spielraum pflichtgemäss genutzt wurde" (DTF 142 II 313 consid. 4.2). Questo significa, tra l'altro, che, nonostante la componente politica, relativa agli interessi di Stato, dei divieti d'entrata di fedpol, che li distingue da quelli della SEM, la fissazione della loro durata deve pure obbedire alle esigenze del principio costituzionale della proporzionalità (cfr., in questo senso, la sentenza del TAF F-4618/2017, già citata, consid. 5.4). Non ci si può però esimere dall'osservare che il legislatore ha espressamente concesso a fedpol, diversamente che alla SEM, la possibilità di disporre, in casi gravi, divieti d'entrata di durata indeterminata (opportunità politica), quindi svincolati, di per sé, dai requisiti della proporzionalità, ciò di cui i tribunali non possono che prendere atto (cfr. art. 190 Cost.). È istruttivo in proposito menzionare il fatto che questo Tribunale aveva a suo tempo stabilito, con la sentenza C-5819/2012 del 26 agosto 2014 (DTAF 2014/20), che i divieti d'entrata emanati dall'allora Ufficio federale della migrazione (UFM), in seguito sostituito dalla SEM, "devono obbligatoriamente avere una durata determinata", e che "il principio della proporzionalità deve essere rispettato"

(consid. 6.5, 6.9 e 7). Questo aspetto della durata indeterminata evidenzia la peculiarità, strettamente legata agli interessi sovrani dello Stato, dei divieti d'entrata che competono a fedpol (cfr. anche la DTAF 2021 VII/7 consid. 14).

E. 11.2

Riassumendo le esigenze poste dal diritto interno, dall'ALC e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE (CGUE), il TF ha rilevato che, per potere pronunciare un divieto d'entrata, di competenza della SEM, 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

F-7018/2023 Pagina 20 minaccia di una certa gravità per l'ordine e la sicurezza pubblici svizzeri, ossia una minaccia che va al di là di una semplice messa in pericolo degli stessi (livello I bis). Quanto alla pronuncia di un divieto d'entrata superiore a cinque anni (fino a quindici e, in caso di recidiva, anche fino a venti anni: cfr. le DTAF 2022 VII/4 consid. 12.1 e 2014/20 consid. 7), e ciò indipendentemente dall'applicazione dell'ALC (cfr. art. 11 par. 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 in modo concreto, con riferimento agli atti di causa. 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 avente una dimensione transfrontaliera (cfr. art. 83 par. 1 del Trattato sul funzionamento dell'UE nella versione consolidata di Lisbona [TFUE], che menziona gli atti di terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di droga e la criminalità organizzata), oppure del numero delle infrazioni commesse (recidiva), anche alla luce della loro eventuale crescente gravità o dell'assenza di una prognosi favorevole (cfr. DTF 139 II 121 consid. 6.3). Trasponendo queste esigenze ai divieti d'entrata di competenza di fedpol, il TF ha specificato che, per potere vietare l'entrata in Svizzera ad uno straniero che può prevalersi dell'ALC, bisogna che egli rappresenti una minaccia reale, attuale e di una certa gravità ("certaine gravité") per la sicurezza interna ed esterna del Paese. Una tale minaccia non deve essere ammessa troppo facilmente e deve essere valutata in funzione dell'insieme delle circostanze del caso (cfr. la sentenza del TF 2C_492/2021, già citata, consid. 4.7; cfr. anche la DTAF 2022 VII/3 consid. 8.6). Su questa scia è utile rammentare che, in caso di minaccia grave alla sicurezza nazionale, un divieto d'entrata di fedpol può essere emesso non soltanto per una durata superiore a cinque anni (cfr. art. 11 par. 2 direttiva 2008/115/CE), ma anche per una durata indeterminata (cfr. art. 67 cpv. 4 2a frase LStrI; cfr. sentenza del TF 2C_492/2021, già citata, consid. 5.6).

E. 12.1

Come esposto in precedenza, la 'ndrangheta è un'organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260ter cpv. 1 CP (cfr. consid. 9.2). Essa ha una struttura tentacolare e un raggio d'azione internazionale (cfr. sentenza del TAF F-5655/2019, già citata, consid. 7.2), che ne fanno "una delle

F-7018/2023 Pagina 21 organizzazioni criminali di stampo mafioso più stabile, diffusa e potente a livello nazionale e internazionale, con presenze strutturate in regioni come la Lombardia, il Piemonte, la Liguria e l'Emilia-Romagna, in Paesi europei come la Germania, la Svizzera, la Spagna e la Francia, oltrech  negli USA, in Australia e in Canada” (www.wikimafia.it). In quanto tale, essa rappresenta di per s  una minaccia permanente alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera (cfr., per maggiori dettagli, la decisione impugnata, §§ 11 a 35). Partendo da questa constatazione, bisogna ora stabilire in che misura il ricorrente medesimo, come persona fisica, minacci la sicurezza nazionale svizzera. In proposito va osservato che fedpol ha emanato un divieto d'entrata di durata indeterminata in base all'art. 67 cpv. 4 2a frase LStrI, attribuendo cos  al ricorrente il grado massimo di pericolosit .

E. 12.2

Per illustrare il rapporto tra organizzazione criminale e persona fisica affiliata   utile riferirsi all'importante sentenza della CSC Sezioni Unite Penali n. 36958-21 del 27 maggio 2021. In essa la CSC ha precisato che “l'imponente serie di vicende processuali che si   susseguita negli anni ha consentito di individuare come dato esperienziale quello che descrive le mafie storiche [tra le quali si ritrova la 'ndrangheta] come associazioni stabili, orientate non all'esecuzione di un programma criminoso “a termine”, bens  al perseguimento di un pi  ampio e temporalmente indefinito obiettivo antisociale, l'adesione al quale comporta per l'affiliato un vincolo di fedelt  tendenzialmente permanente, di regola rescindibile solo attraverso una esplicita dissociazione, ordinariamente conseguente alla scelta di collaborare con l'autorit  giudiziaria” (pag. 38). La CSC ha aggiunto, in quest'ottica prettamente penale, che “l'ineludibile necessit  della prova della correlazione tra affiliato ed associazione si rivela con riferimento al significato da attribuire al possesso della “dote”. Invero, premesso che l'individuazione della c.d. “dote di 'ndrangheta”, concernente lo “status” di un affiliato ad una consorteria 'ndranghetista, costituisce una questione di fatto rimessa alla valutazione del giudice di merito [...], non   possibile ritenere che il possesso di una “dote” equivalga ad indefinita partecipazione all'associazione e al suo protrarsi nel tempo: scorciatoie probatorie che facciano leva su ragionamenti meramente presuntivi e deduttivi non possono certo essere utilizzati allo scopo” (pag. 40). La CSC ha concluso che “la condotta di partecipazione punibile potr  dirsi provata quando la messa a disposizione assuma i caratteri della seriet  e della continuit  attraverso comportamenti di fatto – precedenti e/o successivi al rituale di affiliazione – non necessariamente attuativi delle finalit  criminali dell'associazione, ma tuttavia capaci di dimostrare in concreto l'adesione libera e volontaria a quella consapevole scelta e di rivelare una reciproca vocazione di irrevocabilit  (intesa, nel senso di una stabile e duratura

F-7018/2023 Pagina 22 relazione, potenzialmente permanente), testimoniandosi in fatto e non solo nelle intenzioni il rapporto organico tra singolo e struttura” (pag. 41; la sentenza   reperibile sul sito: <https://www.sistemapenale.it/it/osservatorio-sezioni-unite>).

E. 12.3

In concreto fedpol, per motivare la decisione impugnata (§§ 36 a 62), si   basato su due atti giudiziari penali italiani cresciuti in giudicato, ossia le sentenze della CAT e della CSC (cfr. consid. D). In esse i giudici penali italiani d'appello e di cassazione, ribadendo che “la locale piemontese costituisce un gruppo criminale, operante fuori dalla Calabria,

costituisce, quindi, un'articolazione del gruppo calabrese, con proprie strutture e specifiche finalità, connotate da autonomia rispetto alla 'ndrangheta calabrese", hanno accertato e confermato, per il periodo antecedente e posteriore al 30 agosto 2009, che il ricorrente vi aveva svolto un "ruolo di partecipe attivo" (cfr. incarto fedpol, pagg. 157 e 197). Stando così le cose, si deve evidenziare che gli accertamenti fattuali e la loro qualificazione giuridica intrapresi dai giudici penali italiani vincolavano fedpol e vincolano questo Tribunale, tanto più che non ci sono elementi, e il ricorrente non ne avanza alcuno, per credere che la CAT e la CSC non abbiano preso in considerazione fatti a loro sconosciuti o che siano incorse in errori d'apprezzamento (cfr. consid. 10 e 10.1).

E. 12.4

Ciò posto, il ricorrente si riferisce al decreto del TAL del 3 luglio 2020 per contestare che gli sia ancora imputabile una qualsivoglia pericolosità sociale (cfr. ricorso, pagg. 9 a 11 [cfr. consid. H e N]).

E. 12.4.1

In proposito va osservato che, secondo il diritto penale italiano, "è socialmente pericolosa la persona, [...], la quale ha commesso un fatto preveduto dalla legge come reato, quando è probabile che commetta nuovi fatti preveduti dalla legge come reati" (artt. 202 e 203 CPI). Una persona può essere reputata socialmente pericolosa, nei casi previsti dalla legge penale, anche se non ha commesso un reato (cfr. art. 202 CPI). La pericolosità sociale legata alla commissione di un reato può comportare l'applicazione di "misure di sicurezza" come, ad esempio, la "libertà vigilata" (cfr. artt. 133, 202, 203 e 228 CPI). La pericolosità sociale non derivante dalla consumazione di un delitto può invece implicare l'attuazione di "misure di prevenzione", in particolare la "sorveglianza speciale di pubblica sicurezza", le quali, per questo motivo, vengono anche dette "misure ante delictum" (cfr. per più dettagli: <https://www.diritto.it/le-misure-di-sicurezza-e-le-misure-di-prevenzione-nozioni-e-differenze/>).

F-7018/2023 Pagina 23

E. 12.4.2

In concreto, prima di essere stato condannato dalla CAT, il ricorrente è stato sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale da parte del TAL, che ne aveva riconosciuto la pericolosità sociale "ante delictum". Una volta scontata la pena della reclusione a 5 anni e 4 mesi per associazione per delinquere di tipo mafioso, il ricorrente ha ancora passato un anno circa in stato di libertà vigilata a causa del persistere della sua pericolosità sociale (cfr. consid. C, D e H). Durante l'espiazione della pena e l'anno in stato di libertà vigilata, la misura di prevenzione ordinata dal TAL è rimasta sospesa (cfr. decreto del TAL del 3.7.2020 pagg. 1 e 2). A conclusione di questo periodo detentivo e di libertà vigilata del ricorrente, il TAL ha valutato in sostanza che, sebbene egli "non abbia espressamente rilasciato dichiarazioni indicative di un definitivo scostamento dall'ambiente della criminalità organizzata, sono numerosi gli elementi in favor [sic]. Egli non risulta avere più frequentato gli individui legati alla 'ndrangheta, conducendo una vita riservata e dedita al lavoro, [...]. Ha inoltre adeguato il proprio comportamento a schemi di vita socialmente validi, sono assenti riscontri di ulteriori condotte antiggiuridiche dallo stesso; al contrario, egli ha dimostrato di avere rispettato le prescrizioni impostegli, nonché di avere intrapreso un positivo percorso di risocializzazione, sotto il profilo personale e lavorativo [...]. Conseguentemente, non risulta più attuale il presupposto per l'applicazione della

misura di prevenzione, individuato nella pericolosità sociale del [ricorrente] che si ritiene essersi svincolato dall'ambiente criminogeno frequentato in passato" (decreto del TAL del 3.7.2020 pag. 5).

E. 12.4.3

Ora, se si considera che il ricorrente è stato condannato per la commissione di un reato di associazione di stampo mafioso e posto in stato di libertà vigilata per il persistere della sua pericolosità sociale, non è del tutto chiara la ragion d'essere del decreto del TAL che si rapporta ad una misura di prevenzione, peraltro a lungo sospesa, ordinata "ante delictum". È lecito presumere che il TAL abbia voluto concludere formalmente la procedura aperta con l'applicazione al ricorrente della detta misura di prevenzione. Sia come sia, questo Tribunale non reputa convincente, alla luce della propria giurisprudenza (cfr. DTAF 2022 VII/3 e 2021 VII/7) e della sentenza della CSC del 27 maggio 2021, la valutazione del TAL riguardo allo svincolamento del ricorrente dalla 'ndrangheta. In effetti, come peraltro sottolinea il medesimo TAL, il ricorrente non si è dichiarato pentito per collaborare con la giustizia, al contrario, si è scientemente sottratto al suo processo sfociato nella condanna per partecipazione ad un'associazione di stampo mafioso. Per questa ragione non si può ammettere, come del resto non manca di rilevare il TAL, un "definitivo scostamento dall'ambiente della criminalità organizzata" (cfr. consid. 12.2.2), e ciò perché è notorio

F-7018/2023 Pagina 24 che il vincolo di fedeltà con la 'ndrangheta, "tendenzialmente permanente", risulta "di regola rescindibile solo attraverso una esplicita dissociazione, ordinariamente conseguente alla scelta di collaborare con l'autorità giudiziaria" (sentenza della CSC pag. 38). Questa (apparente) incertezza sulla persistenza dell'affiliazione, se ha possibilmente una valenza favorevole al ricorrente nella prospettiva del diritto penale italiano, non è sufficiente, sul piano del diritto svizzero degli stranieri, compreso l'ALC, a far ritenere che il ricorrente si sia svincolato, a tutti gli effetti, dalla 'ndrangheta (cfr. DTAF 2021 VII/7 consid. 16.2 a 16.4). Questo apprezzamento vale, a maggior ragione, per gli argomenti prettamente penali relativi alla risocializzazione del ricorrente avanzati dal TAL. Così, siccome il ricorrente continua ad essere affiliato alla 'ndrangheta e che egli ha svolto, in questa qualità, un "ruolo attivo" in seno al locale del basso Piemonte prima e dopo il 30 agosto 2009, quindi in modo recidivante ("reato permanente" [cfr. consid. D]), è lecito qualificare la minaccia che egli costituisce per la sicurezza interna ed esterna svizzera come grave, reale e attuale (cfr. anche la sentenza del TF 2C_492/2021, già citata, consid. 4.10 e 4.11).

E. 12.5

Di conseguenza, la valutazione di fedpol sulla grave pericolosità, attuale e permanente, del ricorrente per la sicurezza interna ed estera della Svizzera (sicurezza nazionale), è corretta su tutta la linea (cfr. decisione impugnata, §§ 49 e 57). In questo modo, l'emanazione di un divieto d'entrata nei confronti del ricorrente, secondo l'art. 67 cpv. 4 LStrI, era ed è giustificata, diversamente da quanto egli pretende (cfr. consid. N).

E. 13

Si tratta dunque di fissare, in accordo con il principio di proporzionalità, la durata del divieto d'entrata in funzione del complesso delle circostanze del caso (cfr. art. 96 cpv. 1 LStrI), e ciò con riferimento al diritto internazionale determinante (cfr. art. 190 Cost.), ossia il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata e familiare (cfr. art. 8 CEDU) nonché il suo diritto alla libera circolazione (cfr. art. 3 ALC in relazione con gli artt. 1 par. 1, 3 par.

2 e 5 par. 1 allegato I ALC [cfr. consid. 5]).

E. 13.1

In generale, l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo (artt. 5 cpv. 2 e 36 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 233 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.

F-7018/2023 Pagina 25 DTF 128 I 295 consid. 5b/cc), la seconda che, tra più misure idonee, si scelga quella che incide meno fortemente sui diritti privati (cfr. la 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, esso tutela, sotto il profilo del diritto al rispetto della vita privata, che è una nozione larga, non suscettibile di essere definita in modo esaustivo, il diritto allo sviluppo personale e il diritto a stringere ed ampliare relazioni con i propri simili e con il mondo esterno, estendendo la sua protezione anche alle eventuali attività professionali e commerciali di chi se ne prevale (cfr. sentenze CorteEDU – Fernandez Martinez c. Spagna [Grande Camera/GC], n. 56030/07, 12 giugno 2014, § 110, e Niemietz c. Germania, n. 13710/88, 16 dicembre 1992, § 29; DTF 140 I 145 consid. 3.1 e 139 I 330 consid. 2.1 con i rinvii). Dal punto di vista del diritto al rispetto della vita familiare, la cui esistenza è una questione di fatto che dipende dalla realtà concreta dei legami personali (cfr. sentenza CorteEDU – Paradiso e Campanelli c. Italia [GC], 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 ; cfr. anche le sentenze CorteEDU – Slivenko c. Lettonia [GC], n. 48321/99, 8 ottobre 2003, § 97, e A.S. c. Svizzera, n. 39350/13, 30 giugno 2015, n. 49).

F-7018/2023 Pagina 26

E. 13.2.2

Dal canto suo, l'art. 8 par. 2 CEDU permette un'ingerenza statale nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, se la medesima è prevista dalla legge (legalità) ed è necessaria, in modo particolare, alla sicurezza nazionale e alla prevenzione dei reati in una società democratica (proporzionalità). Per verificare se l'ingerenza statale è

necessaria a raggiungere questi scopi, la CorteEDU ha identificato una serie di elementi da considerare, tra i quali spiccano la natura e la gravità delle infrazioni commesse, la durata del soggiorno dell'interessato nel paese dal quale viene allontanato, il lasso di tempo trascorso dall'ultima infrazione e la condotta successiva dell'interessato, la sua situazione familiare nonché la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il paese ospitante e con il paese di destinazione. Riguardo alla durata del soggiorno nel paese ospitante, la CorteEDU ha precisato che la sua pertinenza, anche soltanto sotto il profilo della vita privata, deriva dalla supposizione che “plus longtemps une personne réside dans un pays particulier, plus forts sont ses liens avec ce pays et plus faibles sont ses liens avec son pays d'origine” (sentenza CorteEDU – Üner c. Paesi Bassi [GC], n. 46410/99, 18 ottobre 2006, §§ 57 a 60).

E. 13.3

In concreto si deve osservare, per prima cosa, che il divieto d'entrata impugnato è stato emanato da fedpol per la salvaguardia della sicurezza nazionale svizzera, e questo a causa della natura e della gravità del “reato permanente” di partecipazione ad un'associazione di tipo mafioso, per il quale il ricorrente è stato condannato in Italia alla pena di 5 anni e 4 mesi di reclusione (cfr. consid. D). Di conseguenza, nell'ottica di salvaguardare la sicurezza nazionale svizzera (interesse pubblico), il divieto d'entrata è idoneo e necessario ai sensi della giurisprudenza, è giustificato sotto il profilo dell'art. 8 par. 2 CEDU ed è compatibile con l'ALC, in linea di principio anche per una durata indeterminata a dipendenza della valenza che si intende attribuire all'opportunità politica della misura come strumento di lotta preventiva contro la 'ndrangheta (cfr. consid. 11.1, 12.5, 13.1 e 13.2.2; cfr. qui sotto, consid. 13.4). In secondo luogo conviene esaminare la durata del soggiorno svizzero del ricorrente, data la sua importanza ai sensi dell'art. 8 par. 2 CEDU. Egli è giunto in Svizzera nel 2010, all'età di 41 anni, dove ha vissuto fino al 2012, lavorandovi poi come frontaliere; nel luglio 2014, egli è ritornato a vivere in Ticino con sua moglie fino al suo arresto e alla sua estradizione in Italia nel corso del 2015 (cfr. consid. A e E). Egli ha quindi passato la sua infanzia, la sua adolescenza, la sua giovinezza e una parte non trascurabile della sua età adulta in ..., creando una famiglia ed esercitando un lavoro. Come si può facilmente constatare, il breve soggiorno svizzero del ricorrente con

F-7018/2023 Pagina 27 permessi L e B, se rapportato alla durata della sua esistenza in Italia, non risulta manifestamente essere un ostacolo alla pronuncia del divieto d'entrata litigioso ai sensi della giurisprudenza della CorteEDU sopraccitata, in linea di massima anche per un periodo indeterminato dato che il bene giuridico minacciato è la sicurezza nazionale (cfr. decisione impugnata, § 58). Il fatto che sua moglie e i suoi due figli, già maggiorenni, vivano in Svizzera e che egli, a causa del provvedimento di fedpol, dovrà ristabilirsi in Italia o altrove, non è incompatibile con il suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, tanto più che, sempre seguendo la giurisprudenza della CorteEDU, non vi sono motivi per dubitare della “solidità dei [suoi] legami sociali, culturali e familiari [parentela]” con l'Italia. In più, anche sua moglie è nata in Italia nel 1969, dove ha vissuto fino al 2014 (cfr. consid. A), ossia durante quaranta cinque anni, per cui è senz'altro esigibile, se del caso, che ritorni a vivere con lui nel loro paese d'origine. D'altra parte, non si può non puntualizzare che le verosimili difficoltà pratiche, comunque sormontabili (cfr. decisione impugnata, § 58), che il divieto d'entrata gli occasionerà nell'organizzare la sua futura vita privata e familiare, sono attribuibili al suo comportamento personale sanzionato dalle autorità penali italiane, il quale ha avuto come conseguenza anche la revoca da parte

dell'UMCT del suo permesso B UE/AELS (cfr. consid. F).

E. 13.4

A questo punto è necessario focalizzare l'attenzione sull'opportunità politica, per così dire come “contrappeso sicuritario” alla proporzionalità, del divieto d'entrata di durata indeterminata (cfr. consid. 11.1). Fedpol riassume l'opportunità politica asserendo che “la Confederazione elvetica non ha alcun interesse ad ospitare esponenti di organizzazioni criminali che mettono o possono mettere in pericolo la [sua] sicurezza nazionale e arrecano pregiudizio alla [sua] buona reputazione nell'ambito delle sue relazioni con gli altri Stati” (decisione, § 61). Ammessa la legittimità generale di questa affermazione, bisogna però sottolineare, in concreto, che la dote di “capo giovani” del ricorrente si rapporta, nella gerarchia della 'ndrangheta, alla “società minore”, la quale “è subordinata alla società maggiore” (cfr. per più dettagli sulla struttura organizzativa della n'ndrangheta: <https://mafieinliguria.it/ndrangheta-come-funziona/>). E in proposito la CAT ha rilevato che al ricorrente “viene contestato il ruolo di partecipante attivo del locale, ossia di aver partecipato alle riunioni dell'associazione, contribuendo a diffondere le informazioni tra gli associati ed eseguendo le direttive dei vertici della società e dell'associazione, riconoscendo e rispettando le gerarchie e le regole interne al sodalizio” (incarto fedpol, pagg. 157 e 158). In questo senso, benché il “ruolo attivo”, ma non apicale o direttivo, non possa e non debba, F-7018/2023 Pagina 28 in nessun modo, essere sminuito o relativizzato come pericolo per la sicurezza nazionale svizzera, già la sola opportunità politica non permette di reputare che la durata indeterminata del divieto d'entrata litigioso sia giustificata. Questa conclusione è senz'altro anche più consona all'ALC e al principio interpretativo del cosiddetto “effet utile”, il quale impone che le norme europee applicabili, soprattutto quelle del diritto primario, tra cui la libertà di circolazione, esplicino piena efficacia in conformità con il loro oggetto e il loro scopo (cfr. sentenza del TAF F-6267/2020 del 28 marzo 2023 consid. 4.2).

E. 13.5

Oltretutto, in una prospettiva comparativa, effettuata a mero scopo indicativo, appare che la giurisprudenza non abbondante di questo Tribunale si è finora confrontata, in materia di organizzazioni di stampo mafioso, soltanto con divieti d'entrata di fedpol emessi per una durata massima di 20 anni. Così, nella sentenza F-5587/2018 del 12 gennaio 2021 (DTAF 2021 VII/7), questo Tribunale ha confermato, rinunciando ad effettuare una reformatio in peius a cui ricorre solo con riserbo, un divieto d'entrata di 15 anni nei riguardi di un cittadino italiano condannato in prima istanza all'ergastolo e poi, su appello, ad una pena di 11 anni di reclusione per avere “promosso, diretto, organizzato o comunque fatto parte” di un'associazione di tipo mafioso 'ndranghetistico. Nella sentenza F- 5655/2019 del 7 maggio 2021, questo Tribunale ha confermato un divieto d'entrata di 20 anni nei confronti di un cittadino italiano condannato nel suo paese ad una pena di 9 anni e 6 mesi di reclusione per partecipazione, con “ruolo direttivo”, ad un'associazione mafiosa di tipo 'ndranghetistico. Questa sentenza ha ottenuto conferma da parte del TF (cfr. sentenza 2C_492/2021 del 23 novembre 2021: si noti che il TF non ha mancato di rammentare, al consid. 5.6, che fedpol “aurait pu envisager une interdiction d'entrée pour une durée illimitée”). Nella sentenza F-3297/2019 del 13 giugno 2022 (DTAF 2022 VII/3), questo Tribunale ha ridotto la durata di un divieto d'entrata da 20 a 13 anni in relazione ad un cittadino italiano che era stato assolto in appello dal reato di associazione di tipo mafioso.

E. 13.6

Riassumendo a titolo conclusivo i fatti determinanti fin qui esposti, si ottiene il quadro seguente. Il ricorrente è stato condannato ad una pena di reclusione di 5 anni e 4 mesi per aver svolto un “ruolo attivo” nel locale di ‘ndrangheta del basso Piemonte prima e dopo il 30 agosto 2009, ruolo corrispondente ad un “reato permanente”. Egli non ha partecipato al suo processo, per cui è stato condannato in contumacia, e l’Italia ha dovuto chiedere formalmente la sua estradizione alla Svizzera per poter eseguire la pena. Dopo averla espiata egli ha ancora dovuto trascorrere un anno in

F-7018/2023 Pagina 29 libertà vigilata fino a luglio 2020 (cfr. consid. D, E, G e H nonché 12.4.3 e 13.3). Da questi fatti discende innanzitutto, come già rilevato, che il ricorrente non si è svincolato dalla ‘ndrangheta ai sensi della giurisprudenza di questo Tribunale e della CSC (cfr. consid. 12.2 e 12.4.3). Egli rappresenta pertanto, nell’ottica del diritto degli stranieri, una minaccia per la sicurezza interna ed esterna svizzera, tantopiù che la sua età d’adulto maturo, ma non anziano, gli consente senz’altro, fino a prova contraria, di continuare a svolgere un ruolo di partecipe attivo per ancora diversi anni. È doveroso aggiungere che dei periodi d’inattività apparente o effettiva, come potrebbe essere, benché non si abbiano dati in proposito, quello di tre anni circa tra la fine della libertà vigilata del ricorrente e la sentenza di questo Tribunale del 4 luglio 2023 (cfr. consid. H e I), non sono sufficienti di per sé, secondo la giurisprudenza penale italiana, a far presumere che un affiliato si sia svincolato dall’organizzazione criminale (cfr. consid. 12.2). Questo vale, a maggior ragione, nella prospettiva del diritto degli stranieri svizzero (cfr. consid. 12.4.2).

E. 13.7

Sulla scorta di quanto sopraesposto la ponderazione dell’interesse pubblico della Svizzera, consistente nella salvaguardia della sua sicurezza nazionale, a tenere lontano dal proprio territorio il ricorrente in quanto affiliato della ‘ndrangheta, e l’interesse di quest’ultimo al rispetto della sua vita privata e familiare in conformità all’art. 8 CEDU, e a poter usufruire della libera circolazione secondo l’ALC, non permette di reputare che la durata indeterminata, i.e. massima, del divieto d’entrata sia proporzionata all’insieme delle circostanze del caso e nemmeno che sia giustificabile per ragioni di mera opportunità politica. Una durata di 20 anni appare invece più consona, sia sotto il profilo del principio della proporzionalità in senso stretto che in relazione all’opportunità politica, come pure in conformità, nei limiti delle analogie dei casi trattati, alla giurisprudenza finora emanata dal TF e da questo Tribunale in materia di divieti d’entrata per reati di mafia, a garantire nella giusta misura la sicurezza nazionale svizzera senza incidere oltremodo sugli interessi privati del ricorrente.

E. 14

In conclusione, pronunciando un divieto d’entrata di durata indeterminata, fedpol ha violato l’art. 67 cpv. 4 LStrI, l’art. 8 CEDU e l’ALC nonché, in questo quadro legale, il principio di proporzionalità nell’esercizio del suo potere d’apprezzamento (art. 49 lett. a PA), e questo anche tenendo conto del fatto che fedpol è abilitato ad emanare dei divieti d’entrata di durata indeterminata per motivi di opportunità politica. Pertanto, in accordo con le

F-7018/2023 Pagina 30 considerazioni sopraesposte, il ricorso deve essere parzialmente accolto e la decisione impugnata riformata, nel senso che la durata del divieto d’entrata è fissata a 20 anni, per cui esso è valido dal 21 novembre 2023 al 20 novembre 2043.

E. 15.1

Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Esse comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 cpv. 1 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]); la tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (artt. 63 cpv. 4bis PA e 2 cpv. 1 TS-TAF). In concreto, siccome le conclusioni del ricorrente sono state parzialmente accolte in relazione alla fissazione della durata del divieto d'entrata, è giusto porre a suo carico, a titolo di spese processuali, fr. 600.– da prelevare sull'anticipo di fr. 1'200.– da lui già versato. Di conseguenza, fr. 600.– saranno restituiti al ricorrente una volta che la presente sentenza sarà cresciuta in giudicato.

E. 15.2

In relazione alle spese ripetibili, visto che il ricorso è parzialmente ammesso, il ricorrente, patrocinato da un legale, ha diritto a un'indennità, ridotta in proporzione, per le spese necessarie derivanti dalla causa (artt. 64 cpv. 1 PA e 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Dato che il ricorrente non ha presentato alcuna nota d'onorario, l'indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF). Ora, alla luce dell'ampiezza e del contenuto del ricorso, senza ulteriore scambio di scritti, è appropriato attribuire al ricorrente un'indennità per spese ripetibili di fr. 1'300.–. Si osservi ancora che fedpol, in quanto autorità federale, non ha diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

F-7018/2023 Pagina 31

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