



Corte VI
F-5587/2018

Sentenza del 12 gennaio 2021

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Regula Schenker Senn, Andreas Trommer,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,

...,

...,

c/o ...,

...,

...,

ricorrente,

contro

Ufficio federale di polizia (fedpol),
Guisanplatz 1a,
3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Divieto d'entrata (fedpol).

Fatti:**A.**

A._____ (il ricorrente), cittadino italiano nato il ..., sposato con una cittadina svizzera e padre di ... figlie maggiorenni, tutte residenti in Svizzera, è giunto in ..., nel 1973, come lavoratore stagionale nel settore ..., ed ha quindi ottenuto un permesso di dimora B nel 1977, e un permesso di domicilio C nel 1982, regolarmente rinnovato gli anni successivi fino al 2010.

B.

Il ... 2002, la Corte di Assise di ... (CA) ha condannato il ricorrente, in contumacia, alla pena dell'ergastolo per avere, dal 1992 in poi, promosso, diretto, organizzato o, comunque, fatto parte di un'associazione di tipo mafioso 'ndranghetistico denominata "cosca ...", attiva sul territorio di ... (cfr. sentenza CA, § p), per avere incaricato ignoti killers di uccidere due membri di una cosca rivale nel 1994 (cfr. sentenza CA, § q), nonché per aver importato e detenuto illegalmente armi da guerra e da sparo a favore della detta associazione (cfr. sentenza CA, §§ r/s), ordinando nel contempo la pubblicazione della sentenza mediante affissione nei comuni in cui l'attività criminale si era svolta.

Il ... 2004, in parziale riforma della sentenza della CA, la Corte di Assise di Appello di ... (CAA) ha condannato il ricorrente, in contumacia, a undici anni di reclusione per i reati di cui ai §§ p/r/s della sentenza CA, ma l'ha assolto dal reato di cui al § q della stessa sentenza, sottoponendolo inoltre alla misura della libertà vigilata per tre anni a pena espiata, ed ha revocato la disposizione relativa alla pubblicazione della sentenza CA (cfr. sentenza CAA, pagg. IV a VI e 193 § 4).

Il ... 2005, la Corte Suprema di Cassazione ha rigettato il gravame del ricorrente contro la sentenza della CAA, la quale è così divenuta irrevocabile.

C.

Il 17 ottobre 2006, con nota diplomatica, l'Italia ha chiesto alla Svizzera l'estradizione del ricorrente ai fini dell'esecuzione della pena pronunciata dalla CAA.

Il 16 giugno 2009, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha deciso di accogliere la richiesta, quindi, il 24 giugno 2010, il ricorrente ha potuto essere estradato in Italia, dove ha cominciato ad espiare la sua condanna

a undici anni di reclusione, la quale è stata in seguito commutata negli arresti domiciliari, presso sua sorella, per motivi di salute.

D.

L'8 maggio 2018, mediante una "Note d'information", la polizia giudiziaria federale (divisione della criminalità economica), dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), ha raccomandato al servizio giuridico di fedpol di emanare un divieto d'entrata nei confronti del ricorrente "*au vu [de ses] antécédents judiciaires, de sa dangerosité et son appartenance historique aux sphères dirigeantes de la 'Ndrangheta*", partendo dal presupposto che, data la presenza della sua famiglia e di una parte dei suoi conoscenti in Svizzera, "*il est fortement probable [qu'il] cherche à s'établir à nouveau sur notre territoire à l'expiration de sa peine*".

E.

Il 10 luglio 2018, tramite l'UFG, fedpol ha disposto la trasmissione al ricorrente, per via diplomatica, all'indirizzo "...", di un proprio scritto del 2 luglio 2018, nel quale gli comunicava di valutare la possibilità di emettere nei suoi confronti un divieto d'entrata valido per la Svizzera ed il Liechtenstein, invitandolo ad esprimersi in proposito, nonché a designare un recapito in Svizzera, entro venti giorni dalla notifica della comunicazione.

L'Ambasciata di Svizzera a Roma ha ricevuto lo scritto di fedpol il 15 luglio 2018, e il Consolato generale di Svizzera a Milano il 5 agosto 2018. L'esito dell'invio al ricorrente non è conosciuto (cfr. consid. J).

F.

Il 23 luglio 2018 ha segnato, per il ricorrente, la fine anticipata della sua pena detentiva, e ciò senza applicazione della misura di sicurezza della libertà vigilata durante i previsti tre anni, l'autorità italiana competente avendo infatti ritenuto che la "*pericolosità sociale* [del ricorrente]", intesa come "*probabilità di commettere nuovi reati [...] debba allo stato essere dichiarata cessata*" (decisione dell'Ufficio di sorveglianza di ..., dell'11 luglio 2018).

G.

Il 2 agosto 2018, il Servizio della popolazione e delle migrazioni del Canton ... ha comunicato a fedpol di essere stato contattato da una delle figlie del ricorrente per sapere se egli fosse autorizzato ad entrare in Svizzera come turista, il 4 agosto 2018, munito della sua carta d'identità italiana, per

partecipare alla celebrazione del matrimonio della sua secondogenita nel Canton

H.

Il 3 agosto 2018, informato dalle autorità italiane dell'avvenuta liberazione del ricorrente, fedpol ha emanato nei suoi confronti un divieto d'entrata per la Svizzera ed il Liechtenstein, valido da subito e fino al 3 agosto 2033 (15 anni), segnalandolo inoltre, ai fini della non ammissione, nel sistema di ricerca informatizzato di polizia (ripol), che ha nel contempo sospeso, dalle ore 07:00 del 4 agosto alle ore 20:00 del 5 agosto 2018, allo scopo di permettere al ricorrente di presenziare al matrimonio della sua secondogenita nel Canton Il divieto d'entrata prevedeva la notifica in Italia per via diplomatica oppure, in caso di fermo, la notifica da parte del Corpo delle guardie di confine o della polizia.

In sostanza, invocando il pericolo nell'indugio per giustificare il rilascio del divieto d'entrata senza avere previamente sentito il ricorrente, considerato che *“non [si] può escludere la possibilità che invece di lasciare il Paese dopo il matrimonio di sua figlia [...], egli presenti una nuova domanda di permesso di soggiorno [...]”*, fedpol ha sostenuto che egli, a causa della sua attività di tipo mafioso 'ndranghetistico, sanzionata con una pena di undici anni di reclusione, *“rappresenta a tutti gli effetti una minaccia attuale, reale e di una certa gravità per l'ordine e la sicurezza pubblici della Svizzera”*, e che *“dato il [suo] profilo, un divieto d'entrata della durata di 15 anni è ritenuto conforme al principio di proporzionalità”* (decisione impugnata, §§ 2.2, 4 e 6.2).

I.

Il 30 agosto 2018, in base alla procura esibita dal ricorrente a favore di sua moglie domiciliata a ... (Canton ...), fedpol ha notificato a quest'ultima il divieto d'entrata.

J.

Il 27 settembre 2018, per il tramite di un legale italiano, il ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo, previa sua audizione personale, di annullare la decisione di fedpol. Egli ha spedito, separatamente, due esemplari del ricorso: questo Tribunale ha ricevuto il primo di essi, giunto alla frontiera svizzera il 1° ottobre 2018, il giorno seguente, mentre il secondo è stato ricevuto il 5 ottobre 2018.

Innanzitutto, il ricorrente fa valere la violazione del suo diritto di essere sentito, affermando che lo scritto di fedpol del 2 luglio 2018 (cfr. consid. E)

non gli sarebbe mai pervenuto, e si lamenta pure che il divieto d'entrata non gli sia stato direttamente notificato in Italia, ma lo abbia ricevuto tramite sua moglie. In seguito, il ricorrente rimprovera a fedpol di non avere tenuto conto del fatto che egli ha vissuto lungamente, *“per oltre trent’anni”*, in Svizzera, dove ha lavorato e fondato una famiglia con una cittadina di questo paese, e che non ha potuto difendersi convenientemente davanti alla CA e alla CAA, non avendo partecipato ai relativi processi. Inoltre, il ricorrente nega che gli si possa attribuire una qualsivoglia pericolosità per *“l’ordine pubblico interno”*, rilevando che *“ha sempre rispettato le leggi e non ha mai avuto contatti, né potrebbe averli in futuro, contrariamente a quanto sostenuto, con organizzazioni criminali”* (ricorso, pag. 4). In questa prospettiva, il ricorrente sottolinea che la sua detenzione ha avuto fine, anticipatamente, senza che gli sia stata applicata la misura di sicurezza della libertà vigilata, *“difettando il requisito della pericolosità sociale”* (ricorso, pag. 5). Per concludere, il ricorrente rileva che il divieto d'entrata, sotto il profilo del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, non gli permetterebbe *“di mantenere in maniera costante i rapporti con il proprio nucleo familiare, con la moglie e con i propri figli [...] di vivere nella casa fatta con il proprio lavoro”* (ricorso, pag. 6).

K.

Il 5 ottobre 2018, su richiesta di questo Tribunale, fedpol ha trasmesso gli atti del proprio incarto, suddivisi in due raccoglitori: il primo per l'autorità giudiziaria, completo (doc. 1 a 331), e il secondo per il ricorrente, comprensivo dei documenti a lui accessibili, in parte resi illeggibili.

Tra i documenti solo parzialmente accessibili al ricorrente, fedpol ha classificato anche la *“Note d’information”* della polizia giudiziaria federale dell'8 maggio 2018 (cfr. consid. D).

L.

Il 16 ottobre 2018, la moglie del ricorrente ha inoltrato a questo Tribunale uno scritto, nel quale, dopo aver esposto le difficoltà pratiche ad intrattenere le relazioni familiari a causa del divieto d'entrata, chiede di considerare l'età e i problemi di salute del ricorrente, manifestando la speranza *“in einer humanitären Entscheidung”*.

M.

Il 24 ottobre 2018, accertata la tempestività del ricorso, questo Tribunale ha invitato il ricorrente a versare un anticipo equivalente alle presunte spese processuali di fr. 1'200.– entro il 16 novembre successivo, ciò che è avvenuto puntualmente. Ha quindi avuto inizio lo scambio degli scritti.

N.

Il 26 novembre 2018, fedpol ha accolto una richiesta del ricorrente di sospendere temporaneamente il divieto d'entrata per poter effettuare una visita di famiglia in occasione della nascita di sua nipote.

Il 13 e il 31 dicembre 2018, fedpol ha invece respinto due altre domande del ricorrente di sospensione temporanea del divieto d'entrata. Le decisioni di fedpol sono cresciute in giudicato incontestate.

O.

Il 15 gennaio 2019, mediante messaggio elettronico, fedpol ha chiesto al Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) *“ob ihr über Elemente verfügt, die gegen den Erlass eines [Einreiseverbots]”* nei confronti del ricorrente *“sprechen würden”*.

Lo stesso giorno, tramite messaggio elettronico, il SIC ha risposto a fedpol, succintamente, di non disporre sul ricorrente di nessuna informazione (*“keine Informationen”*).

P.

Il 31 gennaio 2019, dopo aver ottenuto una proroga del termine impartitogli da questo Tribunale, fedpol ha risposto al ricorso, esibendo inoltre due nuovi raccoglitori, uno per l'autorità giudiziaria, completo (doc. 335 a 449), e l'altro per il ricorrente, comprensivo dei documenti a lui accessibili, in parte resi illeggibili. Si noti che fedpol ha prodotto una *“versione corretta”, “integrale e confidenziale – non accessibile”* al ricorrente, della *“Note d'information”* della polizia giudiziaria federale dell'8 maggio 2018 (cfr. consid. D), in sostituzione della *“versione errata”* inoltrata in precedenza (cfr. consid. K); fedpol ha pure esibito una copia dello scambio di messaggi elettronici con il SIC, del 15 gennaio 2019 (cfr. consid. O), classificandolo come confidenziale; inoltre, fedpol ha trasmesso, integralmente accessibile al ricorrente, una copia del *“Rapporto d'analisi sulla 'Ndrangheta, la sua espansione al di fuori della Calabria e il rischio connesso alla presenza in Svizzera di persone con precedenti per associazione mafiosa”* (Rapporto 'Ndrangheta), da esso stilato nel gennaio 2019, che si compone di ventuno pagine ed è suddiviso nei capitoli *“La 'Ndrangheta, aspetti generali”*, *“La 'Ndrangheta al di fuori dei confini calabresi”* e *“Il caso ...”*.

Riguardo al diritto di essere sentito, fedpol ribadisce di avere dovuto agire con urgenza poiché il ricorrente, liberato dagli arresti domiciliari, era intenzionato a venire in Svizzera per assistere al matrimonio della sua secondogenita (cfr. risposta, §§ 2.4 a 2.10). Quanto alla mancata notifica

del divieto d'entrata al ricorrente in Italia, fedpol sostiene che, alla luce del fatto che il ricorrente aveva nel frattempo indicato, come recapito, l'indirizzo di sua moglie a ..., una notifica per via diplomatica non era più necessaria (cfr. risposta, §§ 2.11 a 2.14). Relativamente al merito della causa, fedpol sottolinea, da un lato, di non avere motivi per dubitare della fondatezza della condanna pronunciata dalla CAA, vista l'esperienza dell'Italia nei processi contro la mafia e la 'Ndrangheta (cfr. risposta, §§ 2.15 a 2.19), e riafferma, dall'altro lato, di essere convinto, diversamente dalle asserzioni delle autorità italiane, che il ricorrente sia socialmente pericoloso (cfr. risposta, §§ 2.20 e 2.21). Infine, fedpol considera il divieto d'entrata di quindici anni non soltanto idoneo, necessario e conforme all'interesse pubblico della Svizzera a tenere lontano il ricorrente dal proprio territorio, ma anche in accordo con il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata e familiare (cfr. risposta, §§ 2.22 a 2.27).

Q.

Il 12 febbraio 2019, questo Tribunale ha trasmesso al ricorrente i due raccoglitori con gli atti, a lui accessibili, di fedpol, fissandogli nel contempo un termine fino al 14 marzo 2019 per presentare la replica.

R.

Il 13 marzo 2019, il ricorrente ha preso posizione sulla risposta di fedpol al ricorso. Oltre a riaffermare le censure formulate nella sua impugnativa, il ricorrente rimprovera a fedpol, rispetto alla durata del divieto d'entrata, di non avere *“considerato in modo appropriato la proporzionalità”* e di non aver effettuato *“un esame approfondito”* di tutte le circostanze del caso, disattendendo le esigenze poste dalla giurisprudenza. In quest'ottica, il ricorrente fa riferimento, segnatamente, al periodo trascorso dai fatti imputatigli e dalla condanna della CAA, che ha *“ridotto la pena a 11 anni”*, al suo comportamento durante la detenzione, al fatto che, a liberazione avvenuta, non gli sia stata applicata la misura di sicurezza della libertà vigilata, *“non essendovi il presupposto della pericolosità sociale”*, nonché alla sua lunga esistenza in Svizzera, dove non ha *“mai violato le leggi nazionali”*.

S.

Il 27 marzo 2019, questo Tribunale ha fissato un termine a fedpol per inoltrare una duplica, il quale ha tuttavia rinunciato, il 2 aprile susseguente, ad usufruire di questa possibilità, rimandando al contenuto della decisione impugnata e della risposta al ricorso.

T.

Il 21 ottobre 2019, su richiesta di sua moglie, questo Tribunale ha informato il ricorrente del carattere prioritario della trattazione della causa, inviandogli nel contempo una copia del breve scritto di fedpol del 2 aprile 2019.

Diritto:**1.**

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

Il divieto d'entrata del 3 agosto 2018, benché sia una decisione "*in materia di sicurezza interna o esterna del Paese*" (art. 32 cpv. 1 lett. a LTAF), è stato emanato da fedpol (art. 33 lett. d LTAF) nei confronti di un cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso in quanto autorità di *grado inferiore* al Tribunale federale (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 11 cpv. 1 e 3 dell'Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea, nonché i suoi Stati membri, sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 [ALC, RS 0.142.112.681], in vigore dal 1° giugno 2002, nonché l'art. 83 lett. c cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]; cfr. inoltre le sentenze del Tribunale federale 2C_584/2018 del 9 luglio 2018 consid. 2.2 e 2C_270/2015 del 6 agosto 2015 consid. 1).

1.2 Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA). L'anticipo equivalente alle presunte spese processuali deve essere saldato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA).

In concreto, il ricorrente, destinatario della decisione impugnata, ha presentato il suo ricorso tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando inoltre l'anticipo di fr. 1'200.—, relativo alle presunte spese processuali, nel termine fissatogli. Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

2.

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).

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 (artt. 13 cpv. 1, 49 e 52 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, 2^a 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 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).

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 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/KATRIN EMMENEGGER/FABIO BARBEY, in: Waldmann/Weissenberger [editori], *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2^a ed., 2016, nn. 213 a 215 *ad* art. 12 PA; cfr. anche la sentenza TAF B-6585/2013 del 27 agosto 2014 consid. 8.2).

3.

Il presente litigio verte sulla decisione del 3 agosto 2018, con cui fedpol ha pronunciato, nei confronti del ricorrente, un divieto d'entrata in Svizzera e nel Liechtenstein, immediatamente esecutivo, di quindici anni (3 agosto 2018 – 3 agosto 2033).

4.

L'ALC è applicabile *ratione personae* 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).

Questi diritti 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). 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 superare, di norma, i cinque anni; può comunque superare i cinque anni se il cittadino di un paese terzo costituisce una grave minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la *sicurezza nazionale* di uno Stato membro (cfr. l'art. 11 cpv. 2 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 [direttiva sul rimpatrio; Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 348/98], recepita dalla Svizzera il 18 giugno 2010, e in vigore dal 1° gennaio 2011 [cfr. la nota a piè di pagina dell'art. 67 della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 – LStr]).

5.

Considerato che l'ALC non regola espressamente i divieti d'entrata in quanto tali, bisogna partire dal presupposto che si applica il diritto interno svizzero anche ai divieti d'entrata nei confronti 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).

In proposito, la LStr, che regola i divieti d'entrata all'art. 67, è stata, con effetto dal 1° gennaio 2019 (RU 2019 1413), non soltanto parzialmente modificata, ma anche ridenominata legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl, RS 142.20). Benché l'art. 67 della legge non abbia subito alcuna modifica, materiale o redazionale, dal momento dell'emanazione della decisione impugnata, avvenuta il 3 agosto 2018, si utilizzerà in seguito la nuova abbreviazione LStrl.

6.

I divieti d'entrata in Svizzera possono essere pronunciati dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) oppure da fedpol.

6.1 La SEM può vietare l'entrata in Svizzera allo straniero che ha violato o espone a pericolo l'*ordine* e la *sicurezza pubblici* in Svizzera o all'estero (art. 67 cpv. 2 lett. a LStrl). Il divieto d'entrata è pronunciato per una durata massima di cinque anni. Può essere pronunciato per una durata più lunga se l'interessato costituisce un grave pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici (art. 67 cpv. 3 LStrl).

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 (in tedesco: "*zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit [...] Fedpol hört den Nachrichtendienst des Bundes [NDB] vorgängig an*"; in francese: "*pour sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure [...] Fedpol consulte au préalable le Service de renseignement de la Confédération [SRC]*"). Fedpol può pronunciare un divieto d'entrata di durata superiore a cinque anni e, in casi gravi, di durata indeterminata (art. 67 cpv. 4 LStrl).

6.2 Si osservi che, in generale, i divieti d'entrata rilasciati da fedpol sulla base dell'art. 67 cpv. 4 LStrl "*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 recepimento della direttiva 2008/115/CE [sviluppo dell'*acquis* di Schengen], Foglio federale [FF] 09.087, pag. 7752).

7.

Alla luce dell'utilizzo delle nozioni indeterminate di "ordine e sicurezza pubblici", da un lato, e di "sicurezza intera ed esterna", dall'altro lato, rispettivamente all'art. 67 cpv. 3 LStrl (divieti d'entrata di competenza SEM) e all'art. 67 cpv. 4 LStrl (divieti d'entrata di competenza fedpol), è utile chiarire il loro significato rispettivo nonché, raffrontandole, evidenziare in cosa si distinguono.

8.

La nozione di "ordine pubblico" viene utilizzata sotto questa forma, nella Costituzione federale (Cost., RS 101), una sola volta all'art. 185 Cost., in relazione alla competenza del Consiglio federale di adottare provvedimenti *"per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico"* (cpv. 3).

Il Consiglio federale ne ha messo a fuoco il significato, sottolineando 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 del Consiglio federale dell'8 marzo 2002 concernente la LStr, FF 2002 3327, pag. 3424).

Anche la dottrina ha contribuito a definire il concetto, puntualizzando che "l'ordine e la sicurezza pubblici" si rapportano ad un *"fortwährend anzustrebenden, aber nie ganz zu erreichenden Zustand [...]* durch den Schutz der Bevölkerung als Ganzes ebenso wie der Polizeigüter der

Einzelnen wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen wie auch des sozialen Friedens vor Bedrohungen von aussen oder aus der Gesellschaft heraus [...]. Als Kern will die öffentliche Sicherheit und Ordnung die Unversehrtheit bzw. die Sicherheit der Rechtsordnung gewährleisten [...]. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein verfassungsrechtlicher Grundbegriff, der die Sicherheit der Rechtsordnung meint (RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [editori], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^a ed., 2014, nn. 8 e 10 ad art. 57 Cost.).

9.

9.1 Premesso che il compito della Confederazione di vegliare sulla propria sicurezza interna ed esterna si fonda su una norma costituzionale non scritta (cfr. sentenza TAF F-349/2016 del 10 maggio 2019 consid. 6.3.1), le nozioni di “sicurezza interna” e di “sicurezza esterna” si ritrovano in abbondanza, senza essere propriamente definite, nella Costituzione federale.

L'art. 54 Cost. (affari esteri) attribuisce alla Confederazione il compito di *“salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese”* (cpv. 1); l'art. 57 Cost. (sicurezza) si riferisce alla *“sicurezza del Paese”* (cpv. 1) e alla *“sicurezza interna”* (cpv. 2); l'art. 58 Cost. (esercito) menziona la *“sicurezza interna”* (cpv. 2); l'art. 121 prevede la possibilità di espellere *“gli stranieri che compromettono la sicurezza del Paese”* (cpv. 2); l'art. 173 Cost. (altri compiti e attribuzioni dell'Assemblea federale) prevede l'adozione di provvedimenti *“a tutela della sicurezza esterna, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera”* ed *“a tutela della sicurezza interna”* (cpv. 1 lett. a e b); l'art. 185 Cost. (sicurezza esterna e interna) affida al Consiglio federale il compito di prendere provvedimenti *“a tutela della sicurezza esterna, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera”* ed *“a tutela della sicurezza interna”* (cpv. 1 e 2), nonché di emanare *“ordinanze e decisioni per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, della sicurezza interna o esterna”* (cpv. 3).

9.2 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 non 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 (cfr. consid. 6.2), la quale consiste nella difesa dello Stato. La sicurezza interna e la sicurezza esterna, nel loro insieme, definiscono la sicurezza nazionale (cfr. DTAF 2018 VI/5 consid. 3.3 e 3.6.2, nonché la sentenza TAF F-349/2016, già citata, consid. 6.3.2.1).

9.3 Il Consiglio federale ha precisato che la minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera include *“segnatamente la minaccia della 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).

Più recentemente, adottando la legge federale sulle attività informative del 25 settembre 2015 (LAI, RS 121), il legislatore ha stabilito che la sicurezza della Confederazione concerne la tutela di *“interessi nazionali importanti”*, ossia i *“fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto”*, *“la sicurezza della popolazione”*, la *“capacità d’azione della Svizzera”* e gli *“interessi internazionali in materia di sicurezza”* (art. 2 LAI). Questi interessi nazionali importanti sono minacciati, segnatamente, dal *“terrorismo”*, dallo *“spionaggio”*, dalla *“proliferazione di armi nucleari, biologiche o chimiche”*, da *“attacchi ad infrastrutture critiche”* e dall’*“estremismo violento”* (art. 6 cpv. 1 lett. a LAI; cfr. anche DTAF 2018 VI/5 consid. 3.4). Per identificare i detti interessi nazionali, il legislatore si è ispirato, concretizzandolo, al Messaggio relativo alla LAI, nel quale il Consiglio federale ha evidenziato che la minaccia alla sicurezza interna ed esterna si rapporta a *“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 Consiglio federale del 19 febbraio 2014 concernente la LAI, FF 2014 1885, pag. 1922). Anche la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna del 21 marzo 1997 (LMSI, RS 120) si riferisce ai *“fondamenti democratici e costituzionali della Svizzera”* e alla *“libertà della sua popolazione”* (art. 2 LMSI).

Dal canto suo, la dottrina ha osservato che il concetto di *“sicurezza interna ed esterna”* denota *“mehr als nur die polizeirechtlichen Aspekte der*

Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung [...], er reicht bis zur Friedens- und Existenzgarantie der schweizerischen staatlichen Gemeinschaft [...], e che *“der Begriff der inneren Sicherheit verfügt sowohl über einen polizeirechtlichen als auch über einen staatspolitischen Aspekt mit primär prospektiver Wirkung”* (RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, *op. cit.*, nn. 8 e 10 ad art. 57 Cost.).

9.4 Importa rimarcare che un aspetto peculiare della sicurezza nazionale della Svizzera, così come delineata in precedenza, consiste nella salvaguardia delle sue buone relazioni con gli altri Stati, a prescindere dalla loro organizzazione politica, e ciò grazie alla sua tradizionale politica di neutralità e dei buoni uffici. Infatti, la sicurezza statale (*“sûreté d’Etat”*) della Svizzera, in quanto Paese neutro, dipende, in maniera preponderante, dalla sua costante capacità di fondare e mantenere relazioni interstatali di qualità, segnatamente in materia di cooperazione internazionale (cfr. la sentenza TAF F-349/2016, già citata, consid. 6.3.2.1).

9.5 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’Unione europea può essere limitata per ragioni di ordine e sicurezza pubblici, in conformità con gli artt. 1 § 1 e 5 § 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. il consid. 4, in cui è citato l’art. 11 cpv. 2 della direttiva sul rimpatrio, il quale si riferisce non soltanto all’ordine e alla sicurezza pubblici, ma anche alla *sicurezza nazionale*).

10.

Gli atti che minacciano la sicurezza interna ed esterna svizzera, ai sensi dell’art. 67 cpv. 4 LStrl, corrispondono, sul piano penale, alle infrazioni contemplate dai Titoli 12 a 17 CP (crimini o delitti contro la tranquillità pubblica, 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).

In particolare, l’art. 260ter cpv. 1 CP definisce, 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 questo rispetto, il Tribunale federale ha constatato che, nel campo d'applicazione dell'art. 260ter cpv. 1 CP, rientrano, tra le altre, le organizzazioni di "*tipo mafioso*" ("*mafiaähnliche Organisation*", "*organisation à caractère mafieux*"; cfr., in particolare, DTF 145 IV 470 consid. 4.1 e 133 IV 158 consid. 5.3.1). Dal canto suo, il Tribunale penale federale (TPF) ha statuito 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 TPF 2010 29 del 14 ottobre 2009 consid. 3.1; cfr. anche MARC ENGLER, in: Niggli/Wiprächtiger [editori], Basler Kommentar – Strafrecht II, 4^a ed., 2018, n. 6 *ad* art. 260ter cpv. 1 CP).

11.

Sul piano della procedura, fedpol deve consultare il SIC *prima* di emettere un divieto d'entrata (art. 67 cpv. 4 LStrl).

In concreto, fedpol ha compiuto questo passo procedurale *dopo* avere rilasciato il detto provvedimento (cfr. consid. H e O). Tuttavia, considerato che il SIC ha risposto a fedpol di non disporre di alcuna informazione sul ricorrente e che non ha inoltre ritenuto opportuno procedere ad un'indagine sul medesimo, si deve riconoscere che, anche se fedpol avesse consultato il SIC prima di emettere il divieto d'entrata, non sarebbe cambiato nulla relativamente al merito della causa. Pertanto, il fatto che la consultazione del SIC sia intervenuta *dopo* l'emissione del divieto d'entrata, non ha avuto nessuna conseguenza negativa per il ricorrente nel quadro del procedimento amministrativo istruito da fedpol, e non ne ha nemmeno nell'ambito della presente procedura.

È ancora di interesse aggiungere che, se fedpol avesse in definitiva, per una determinata ragione, rinunciato a pronunciare un divieto d'entrata contro il ricorrente, la SEM avrebbe comunque potuto, in linea di principio, emanare un tale provvedimento con riferimento all'ordine e alla sicurezza pubblici (art. 67 cpv. 2 lett. a LStrl e artt. 1 § 1 e 5 § 1 allegato I ALC).

12.

Prima di trattare il merito del ricorso è necessario chinarsi, da un lato, sulla censura formale relativa alla pretesa violazione, da parte di fedpol, del diritto di essere sentito del ricorrente per non avergli notificato il divieto d'entrata direttamente in Italia (cfr. consid. E e J), e, dall'altro lato, sulla richiesta che egli formula di essere sentito oralmente davanti a questo Tribunale (cfr. consid. J).

12.1 Il diritto di essere sentiti fa parte delle garanzie procedurali generali previste all'art. 29 Cost.; esso è consacrato dall'art. 29 cpv. 2 Cost., e comprende il diritto, per la persona interessata, 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 merito a quest'ultima esigenza, 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 (cfr. DTF 139 V 496 consid. 5.1, 139 IV 179 consid. 2.2 e 138 I 232 consid. 5.1). 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 (cfr. DTF 141 II 28 consid. 3.2.4).

Se si può porre rimedio, eccezionalmente, ad una violazione del diritto di essere sentiti, una violazione grave, anche tenendo conto delle esigenze di economia di procedura, non può essere sanata (cfr. DTF 138 III 225 consid. 3.3 e 137 I 195 consid. 2.2 e 2.3.2; DTAF 2013/46 consid. 6.3.7, 2012/24 consid. 3.4 con i riferimenti).

12.1.1 Nell'ambito di un procedimento di prima istanza, come quello istruito da fedpol, il riferimento al pericolo nell'indugio per giustificare l'emanazione di un provvedimento inaudita altera parte è legittimo, in linea di principio, sia per le decisioni finali ("*Endverfügungen*"), sia per le decisioni ordinatorie ("*prozessleitende Verfügungen*"), precisato tuttavia che le condizioni d'applicazione dell'art. 30 cpv. 2 lett. e PA "*sind restriktiv zu handhaben, insbesondere wenn die betreffenden Verfügungen als Endverfügungen ausgestaltet sind*", e che "*auf die vorgängige Anhörung darf nur gänzlich verzichtet werden, wenn der besonderen Gefahrensituation nicht durch eine mildere Massnahme gleichermassen Rechnung getragen werden*

kann" (BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger, *op. cit.*, nn. 69, 73 e 79 *ad art.* 30 PA).

12.1.2 In concreto, fedpol ammette di aver emanato il divieto d'entrata senza sentire previamente il ricorrente (cfr. consid. H), puntualizzando tuttavia di aver agito in conformità con l'art. 30 cpv. 2 lett. e PA. In proposito, si noti che non è effettivamente possibile stabilire se lo scritto di fedpol del 2 luglio 2018 (audizione preliminare) sia o non sia pervenuto al ricorrente, fedpol non avendo allegato ai suoi atti nessun avviso di ricevimento probante (N.B.: il formulario "ricevuta" inserito nell'incarto di fedpol non contiene né la "data della notifica", né la "firma del destinatario").

Ora, la polizia giudiziaria ha raccomandato a fedpol di emettere un divieto d'entrata contro il ricorrente l'8 maggio 2018 (cfr. consid. D), fedpol ha redatto il suo scritto relativo all'audizione preliminare il 2 luglio 2018, ad istruzione in linea di massima terminata, poi trasmesso per notifica all'UFG il 10 luglio 2018 (cfr. consid. E). Durante questo periodo, il ricorrente si trovava agli arresti domiciliari, e ciò fino al 23 luglio 2018, giorno della sua liberazione anticipata, di cui fedpol ha avuto conoscenza il 2 o il 3 agosto 2018 (cfr. consid. C, F, G e H).

Alla luce di questa configurazione temporale si può anche comprendere che fedpol abbia ritenuto necessario agire senza indugio. Nondimeno, il motivo avanzato da fedpol, ossia il pericolo che il ricorrente "*presenti una nuova domanda di soggiorno*" una volta giunto in Svizzera, è poco convincente sotto il profilo dell'art. 30 cpv. 2 lett. e PA. Infatti, considerata la natura finale del divieto d'entrata e l'importanza della restrizione della libertà di circolazione che esso implica per il ricorrente, non si vede bene per quale motivo fedpol non avrebbe potuto aspettare la scadenza approssimativa del termine di venti giorni fissato al ricorrente nello scritto del 2 luglio 2018 (cfr. consid. E), tenendo conto delle ferie giudiziarie (cfr. art. 22a cpv. 1 lett. b PA); quindi, in assenza di una sua risposta, fedpol avrebbe potuto rivolgersi all'UFG allo scopo di sincerarsi se la notifica fosse avvenuta o meno, e, nella negativa, notificare lo scritto a sua moglie in ..., nel frattempo manifestatasi con una procura (cfr. consid. I). In secondo luogo, e soprattutto, anche se il ricorrente, giunto in Svizzera, avesse depositato una "*nuova domanda di soggiorno*", è difficilmente immaginabile che avrebbe potuto continuare a rimanervi a suo piacimento, e ciò per la buona ragione che fedpol avrebbe potuto procedere alla sua espulsione, accompagnata da un corrispondente divieto d'entrata (cfr. art. 68 LStrl). Da un punto di vista pratico, nulla avrebbe ostacolato questa soluzione, fedpol conoscendo, tra l'altro, l'indirizzo del ricorrente in Svizzera, presso sua

moglie, nonché il numero di telefono e l'indirizzo elettronico di una delle sue ... figlie. D'altronde, tenuto segnatamente conto del contesto familiare del ricorrente (cfr. consid. A), è anche poco plausibile che egli abbia avuto l'intenzione, e che avrebbe potuto con successo, darsi alla macchia in Svizzera. In questa direzione depone pure il fatto che fedpol ha sospeso l'esecutività del divieto d'entrata il 3 agosto 2018, contemporaneamente al suo rilascio, per permettere al ricorrente di visitare la sua famiglia. Se ne deve così inferire che, al momento decisivo, non esisteva una situazione costitutiva di un pericolo nell'indugio ai sensi dell'art. 30 cpv. 2 lett. e PA.

Di conseguenza, tutto sommato, è a torto che il ricorrente non ha potuto beneficiare del suo diritto di essere sentito preliminarmente sulle intenzioni di fedpol di emanare la decisione impugnata, diritto garantito dall'art. 30 cpv. 1 PA. Cionondimeno, considerato che questo Tribunale dispone di un pieno potere d'esame (cfr. consid. 2.1), si deve constatare, in base al contenuto dello scambio degli scritti, che questa violazione del diritto di essere sentito del ricorrente è stata senz'altro sanata nel corso della presente procedura.

12.2 Il ricorrente chiede di essere sentito oralmente da questo Tribunale. In proposito occorre sottolineare due cose. In generale, secondo la giurisprudenza, l'obbligo di organizzare un dibattimento pubblico, ai sensi dell'art. 6 par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950 (CEDU, RS 0.101), presuppone che la parte formuli una richiesta chiara ed inequivocabile: semplici domande di assunzione di prove, relative per esempio all'interrogatorio di parti o di testimoni oppure ad un sopralluogo, non bastano per creare un simile obbligo, a meno che siano formulate allo scopo di esporre il proprio punto di vista personale sulle risultanze probatorie davanti ad un tribunale indipendente (cfr. le sentenze del Tribunale federale 9C_903/2011 del 25 gennaio 2013 consid. 6.3 e 2C_100/2011 del 10 giugno 2011 consid. 2; DTF 125 V 37 consid. 2 e 122 V 47 consid. 3a).

Ciò premesso, nel caso concreto, anche volendo ammettere che il ricorrente non si sia limitato a presentare una semplice domanda di assunzione di prove, ma abbia chiesto di organizzare un vero e proprio dibattimento pubblico, questa richiesta sulla base dell'art. 6 par. 1 CEDU non potrebbe essere soddisfatta per il motivo che le questioni in materia di migrazione (entrata, soggiorno, allontanamento) non appartengono alla sfera dei diritti e dei doveri di carattere civile ("*droits et obligations de caractère civil*", "*civil rights and obligations*"), come intesi dall'art. 6 par. 1 CEDU (cfr. la sentenza CorteEDU – Maaouia c. Francia [Grande Camera],

n. 39652/98, 5 ottobre 2000, § 38: « [...] *la Cour estime que la procédure en relèvement de l'interdiction du territoire français, objet du présent litige, ne porte pas sur une contestation de « caractère civil » au sens de l'article 6 § 1. Le fait que la mesure d'interdiction du territoire français a pu entraîner accessoirement des conséquences importantes sur la vie privée et familiale de l'intéressé ou encore sur ses attentes en matière d'emploi ne saurait suffire à faire entrer cette procédure dans le domaine des droits civils protégés par l'article 6 § 1 de la Convention »*).

Ne deriva che, siccome il ricorrente non dispone di un diritto di essere sentito oralmente in questa sede, la sua richiesta d'audizione personale, fondata sull'art. 6 par. 1 CEDU, non può essere accolta. Peraltro, considerata la cospicuità e l'eshaustività della documentazione disponibile, un'audizione personale del ricorrente non appare nemmeno opportuna.

13.

Come esposto in precedenza (cfr. consid. 10), la 'Ndrangheta (mafia calabrese) è un'organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260^{ter} cpv. 1 CP, e, in quanto tale, rappresenta una minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera.

Partendo da questa constatazione, bisogna ora stabilire in che misura il ricorrente medesimo, come persona fisica, costituisca una minaccia per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera. A questo proposito, va subito notato che fedpol non ha pronunciato un divieto d'entrata di durata indeterminata, come avrebbe anche potuto in base all'art. 67 cpv. 4 2^a frase LStrl. Questo vuol dire che fedpol non considera che la minaccia che emana dal ricorrente per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera debba essere classificata come "grave" ai sensi del *diritto interno* (art. 67 cpv. 4 2^a frase LStrl *a contrario*). Si osservi però che, seguendo la terminologia utilizzata dall'ALC, la minaccia incarnata dal ricorrente per la "*sicurezza nazionale*" svizzera dovrebbe essere invece qualificata come "grave", poiché la durata del divieto d'entrata impugnata è superiore a cinque anni (cfr. consid. 4; N.B.: in questo contesto, non è pertinentemente che fedpol parla, al punto 2.2 della decisione impugnata, di una "*minaccia [...] di una certa gravità [...]*"). Sia come sia, determinante non è tanto la terminologia usata, quanto la caratterizzazione in sé della minaccia.

14.

Quanto al potere d'apprezzamento di fedpol nel sostanziare la minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera e, in funzione di ciò, nel fissare la durata del divieto d'entrata, occorre rivolgere l'attenzione al

carattere “staatspolitisch” (cfr. consid. 9.3), ossia relativo alla sovranità dello Stato, di tali decisioni. In questo rispetto è di particolare interesse una puntualizzazione formulata dal Tribunale federale in una fattispecie di altro genere: *“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 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, in linea di principio, alle esigenze del principio costituzionale della proporzionalità (cfr., in questo senso, la sentenza TAF F-4618/2017 dell'11 dicembre 2019 consid. 5.4). Non ci si può però esimere dall'osservare che il legislatore ha concesso a fedpol, diversamente che alla SEM, la possibilità di disporre, in casi gravi, divieti d'entrata di durata indeterminata, quindi svincolati, per definizione, dai requisiti della proporzionalità, ciò di cui i tribunali non possono che prendere atto (cfr. art. 190 Cost.). Questo aspetto evidenzia la peculiarità, intimamente legata agli interessi di Stato, dei divieti d'entrata che competono a fedpol.

15.

Per motivare il divieto d'entrata litigioso fedpol si fonda principalmente sul suo Rapporto 'Ndrangheta, stilato nel gennaio 2019 (cfr. consid. P).

Il rapporto in questione contiene dati storico-sociologici oggettivi, ricavati essenzialmente da fonti specialistiche italiane, sul fenomeno mafioso, con particolare riguardo alla 'Ndrangheta. Esso sottolinea, come specificità della 'Ndrangheta rispetto ad altre organizzazioni mafiose, la “centralità dei

rapporti di sangue", la quale "è stata più volte indicata come motivo per lo scarso numero di pentiti tra le file della 'Ndrangheta", nella misura in cui "collaborare con la giustizia significa esporre i membri della propria famiglia ('ndrina) ad un doppio rischio: quello di essere arrestati e quello di subire la vendetta, praticamente certa, della 'Ndrangheta" (punto 1.2). In relazione alla 'ndrina dei ..., il rapporto riferisce che la sua esistenza "da un punto di vista storico, è documentata fin dalla fine dell'Ottocento", e che "la sua operatività è riportata nelle più recenti relazioni della Divisione investigativa antimafia [italiana]" (punto 3.2). Rispetto al percorso personale del ricorrente in Svizzera, il rapporto sottolinea che egli "è riuscito ad integrarsi nella società di destinazione", dove "ha mantenuto un profilo basso [...], riuscendo a convincere chi gli stava vicino della sua estraneità ad ambienti mafiosi" (punto 3.1).

In base a queste informazioni, fedpol esprime il parere che il "profilo [del ricorrente] può corrispondere a quello del tipico 'ndranghetista in trasferta e che in un'ottica di valutazione del rischio di inquinamento mafioso la sua buona reputazione può non essere considerata un elemento discriminante" (punto 3.1). Fedpol aggiunge che "considerata l'importanza del contesto familiare per la 'Ndrangheta, è difficile immaginare che [il ricorrente] possa staccarsi completamente da questo ambiente. Anche se volesse effettivamente allontanarsene rimarrebbe comunque esposto a richieste di favori e a regole di comportamento derivanti dal codice 'ndranghetista, ciò che lo rende potenzialmente pericoloso. Un suo rientro in Svizzera gli permetterebbe di allacciare contatti che un domani potrebbe sfruttare in favore della 'Ndrangheta" (punto 3.2).

16.

A proposito di questa valutazione di fedpol sulla pericolosità del ricorrente per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera (sicurezza nazionale), è opportuno rimarcare quanto segue.

16.1 Dal 1973, anno del suo arrivo in Svizzera, al 1992, anno che la giustizia italiana ha stabilito come inizio per la propria inchiesta sull'attività di stampo mafioso 'ndranghetistico del ricorrente (cfr. consid. A e B), quest'ultimo sembra avere svolto una vita normale, dal "profilo basso", sposandosi con una cittadina svizzera, dalla quale ha avuto ... figlie, e lavorando nel settore Altrimenti detto, egli ha vissuto in Svizzera senza dare nell'occhio, in seno alla sua famiglia nucleare, esistenza che sembra avere condotto anche dopo la sua condanna in contumacia, e ciò fino al 2009, anno della sua estradizione in Italia (cfr. consid. C). Tuttavia, malgrado questo suo radicamento familiare e professionale in Svizzera

durante il lungo periodo dal 1973 al 2009, il ricorrente non si è né svincolato, né estraniato dall'ambiente 'ndranghetoso, come si può desumere dalla sua grave condanna pronunciata in Italia per fatti svoltisi dal 1992 in poi.

16.2 In merito alla questione dello svincolamento o del non svincolamento dall'ambiente 'ndranghetoso, importa sottolineare che il ricorrente non è un *pentito* ai sensi della legge italiana.

Si ricordi, per scrupolo di chiarezza, che è un pentito chi “*rende piena confessione di tutti i reati commessi e aiuta l'autorità di polizia o giudiziaria nella raccolta di prove decisive per la individuazione o la cattura di uno o più autori di reati commessi ovvero fornisce comunque elementi di prova rilevanti per la esatta ricostruzione del fatto e la scoperta degli autori di esso*” (art. 3 della Legge n. 304 del 29 maggio 1982, detta anche “legge sui pentiti”, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 149 del 2 giugno 1982, e reperibile in Internet).

Ora, il ricorrente ha scientemente evitato di partecipare al suo processo in Italia, dimodoché si deve ammettere che non ha considerato, nemmeno lontanamente, la possibilità di collaborare con la giustizia italiana quale *pentito*, usufruendo, di riflesso, di uno sconto di pena e di una protezione speciale da parte dello Stato. La partecipazione del ricorrente al suo processo, come *pentito*, avrebbe funto da indizio, probante, della sua volontà di porre un termine ai suoi vincoli con l'ambiente 'ndranghetoso e di riconoscere il primato dello Stato di diritto. Siccome ciò non è avvenuto e che egli, da un lato, è stato condannato in contumacia e, dall'altro lato, ha dovuto essere ufficialmente estradato dalla Svizzera verso l'Italia per scontare la sua pena (cfr. consid. C), si deve assumere che il ricorrente non si sia svincolato a tutt'oggi, in modo visibile per la società civile e lo Stato, dall'ambiente 'ndranghetoso, al quale è presumibile che continui a rimanere fedele per ragioni proprie.

Stando così le cose, il ricorrente resta identificabile, ai fini della presente procedura, come una figura dell'ambiente 'ndranghetoso, a prescindere da qualsiasi ruolo che egli possa effettivamente svolgere, di primo piano, di eminenza grigia, di secondo piano, dietro le quinte o altro ancora, ma anche non svolgere.

16.3 L'assenza di svincolamento, visibile per la società civile e lo Stato, dall'ambiente 'ndranghetoso, e più precisamente dalla 'Ndrangheta come organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260ter cpv. 1 CP, permette di

affermare che il ricorrente continua a rappresentare una minaccia, di natura *permanente*, per la sicurezza interna ed esterna, ossia nazionale, della Svizzera in quanto Stato democratico e di diritto. In questo senso, si può senz'altro sostenere che la necessità di salvaguardare, a titolo preventivo, la sicurezza interna ed esterna della Svizzera è data non solamente perché il ricorrente ha appartenuto in passato alla 'Ndrangheta, come accertato dalle autorità giudiziarie italiane (cfr. consid. B), ma anche perché, non essendosi svincolato da essa visibilmente dichiarandosi pentito in conformità alla legge italiana, è plausibile che vi appartenga tuttora in un modo o nell'altro.

16.4 In questo contesto, poco importa che le autorità italiane competenti abbiano, nel luglio 2018, *“ritenuto cessata la pericolosità sociale”* del ricorrente, intesa come *“probabilità di commettere nuovi reati”* (cfr. consid. F). Infatti, sotto il profilo della mera opportunità politica, la quale è la componente essenziale dei divieti d'entrata che competono a fedpol, e che si rapporta alla prevenzione (diritto degli stranieri) e non alla repressione (diritto penale), il ricorrente, come persona straniera ancora vincolata alla 'Ndrangheta, non costituisce tanto, e solamente, un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici, quanto una minaccia per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera.

In quest'ottica, il lungo percorso di vita del ricorrente in ..., familiare e professionale, nonché la lontananza temporale dei fatti criminosi alla base della sua condanna in Italia, non sono criteri che sminuiscono, come potrebbe invece essere il caso nella prospettiva di un divieto d'entrata emanato dalla SEM per la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici, la sua pericolosità sia per l'ordine costituzionale della Svizzera, sia per le relazioni che essa intrattiene con gli altri Stati (cfr. consid. 9).

16.5 In relazione all'efficacia preventiva di un divieto d'entrata ai sensi dell'art. 67 cpv. 4 LStrl, si deve riconoscere che, oggi, per creare, mantenere e coltivare contatti, siano essi di tipo mafioso o di altra natura criminale, con manifestazioni ubiquitarie, non è necessario risiedere dove ci si prefigge di ottenere i risultati tangibili dell'attività illegale. Questo è possibile grazie ai molteplici strumenti di comunicazione elettronici e digitali liberamente disponibili, tanto che si parla di *“criminalità digitale”* o *“cyber-criminalità”* (cfr. Dipartimento federale di giustizia e polizia/DFGP, Strategia di lotta alla criminalità 2020 – 2023, pag. 2, reperibile all'indirizzo: www.ejpd.admin.ch).

In concreto, è cionondimeno indubbio, alla luce del fatto che il ricorrente non si è svincolato dall'ambiente 'ndranghetoso, che la sua presenza fisica duratura in Svizzera sarebbe suscettibile di accrescere la minaccia per la sicurezza nazionale che la 'Ndrangheta fa pesare su di essa in quanto organizzazione criminale la cui dinamicità non dà segni di cedimento, come riportano regolarmente i mezzi di comunicazione di massa italiani, svizzeri e di altri Paesi.

16.6 In conclusione, l'apprezzamento globale di fedpol del carattere della minaccia che il ricorrente, che non si è svincolato visibilmente dalla 'Ndrangheta dichiarandosi pentito ai sensi della legge italiana, incarna per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera (sicurezza nazionale), appare difendibile e condivisibile, a questo Tribunale, dal punto di vista dell'opportunità politica ("*politische Opportunität*", "*politische Angemessenheit*") e, in quest'ottica, della sua forza argomentativa ("*nachvollziehbar*"), della sua pertinenza contenutistica ("*sachlich*") e della sua conformità ai compiti che la legge attribuisce a fedpol ("*plichtgemäss*"). Sotto il profilo della difesa preventiva degli interessi di Stato ("*staatspolitisch*"), il rilascio di un divieto d'entrata in sé, e anche la fissazione della sua durata a quindici anni, regge dunque ad una verifica giudiziale esercitata con riserbo ("*Zurückhaltung bei der Überprüfung*"). Tuttavia, per quanto riguarda la durata del divieto d'entrata, è ancora necessario esaminare se essa, *parallelamente* alla sua opportunità politica, sia anche conforme al principio di proporzionalità (cfr. consid. 14).

17.

17.1 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 visto 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).

17.2 La valutazione della durata del divieto d'entrata, secondo le esigenze della proporzionalità, deve essere effettuata anche con riferimento al diritto internazionale determinante (cfr. art. 190 Cost.), ossia il diritto alla libera circolazione (cfr. art. 3 ALC in relazione con gli artt. 1 § 1, 3 § 2 e 5 § 1 allegato I ALC [cfr. consid. 4]) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare del ricorrente (cfr. art. 8 CEDU).

A proposito dell'art. 8 par. 1 CEDU bisogna precisare che, benché 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*, anche alle eventuali attività professionali e commerciali di chi se ne prevale (cfr. 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, n. 29). Secondo il Tribunale federale, dal punto di vista del diritto al rispetto della *vita familiare*, 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 che beneficia di un diritto di presenza duraturo in Svizzera (cfr., tuttavia, la sentenza CorteEDU – Mengesha Kimfe c. Svizzera, n. 24404/05, 29 luglio 2010, § 61); in questo senso, sono protetti, segnatamente, i rapporti tra i coniugi, nonché quelli tra genitori e figli minorenni che vivono 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. DTF 129 II 11 consid. 2).

Nondimeno, 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 nazionale* e alla prevenzione dei reati in una società democratica.

17.3 In concreto, la vita familiare del ricorrente ruota, essenzialmente, intorno a sua moglie e alle sue ... figlie, con le loro rispettive famiglie, che vivono in Svizzera.

La relazione coniugale del ricorrente rientra nel campo di protezione dell'art. 8 par. 1 CEDU, che egli può dunque invocare per contestare gli effetti negativi che il divieto d'entrata esplica su di essa. Tuttavia, come ampiamente dimostrato nei considerandi precedenti, questa ingerenza statale, prevista dall'art. 67 cpv. 4 LStrl, nell'esercizio del diritto al rispetto della sua vita coniugale, è necessaria per ragioni di sicurezza nazionale

secondo l'art. 8 par. 2 CEDU. Essa è inoltre proporzionata, nella misura in cui il ricorrente può comunque continuare a vivere il suo rapporto di coppia, nonostante le innegabili difficoltà di natura pratica dovute al divieto d'entrata. Infatti, il ricorrente non è privato della possibilità di mantenere la relazione con sua moglie, sia attraverso i numerosi mezzi di comunicazione audio e video disponibili, come ad esempio skype, sia organizzando delle trasferte della medesima nella vicina Italia oppure chiedendo a fedpol delle sospensioni puntuali del suo divieto d'entrata. Per contro, né il rapporto del ricorrente con le sue ... figlie, tutte maggiorenni, né il rapporto con le loro rispettive famiglie, in particolare con i nipoti, non sono coperti dal campo d'applicazione dell'art. 8 par. 1 CEDU, al quale il ricorrente non può quindi richiamarsi pertinentemente (cfr. decisione impugnata, § 3, e risposta al ricorso, §§ 2.24 a 2.26). In questo contesto, non bisogna dimenticare che il ricorrente può imputare soltanto a sé stesso queste difficoltà pratiche nel godersi le gioie della vita di famiglia.

Quanto alla protezione della sua vita privata in un'ottica professionale, il ricorrente è ormai pensionato e, del resto, non fa valere nessun interesse di tale natura in Svizzera, segnatamente in ..., dimodoché l'art. 8 par. 1 CEDU non risulta applicabile.

Di conseguenza, come diffusamente esposto in precedenza, la minaccia permanente a cui il ricorrente espone la sicurezza interna ed esterna della Svizzera ("*sicurezza nazionale*", secondo l'art. 8 § 2 CEDU e l'art. 11 cpv. 2 della direttiva 2008/115/CE [cfr. consid. 4]), per non essersi svincolato dalla 'Ndrangheta, quale pentito, in maniera visibile per lo Stato e la società civile, significa che l'interesse pubblico a tenerlo lontano dal territorio svizzero prevale sui suoi interessi privati, qualunque essi siano, benché principalmente familiari, a poter entrarvi liberamente usufruendo dell'ALC. In questo senso, la durata di quindici anni del divieto d'entrata, opportuna sul piano della difesa preventiva degli interessi nazionali svizzeri, è anche conforme, in definitiva, al principio di proporzionalità, nonostante che il ricorrente la possa percepire, soggettivamente, come troppo severa.

18.

In conclusione, pronunciando un divieto d'entrata di quindici anni, fedpol non ha violato né l'art. 67 cpv. 4 LStrl, né l'art. 5 § 1 ALC, e neanche 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.

19.

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. 4*bis* PA e 2 cpv. 1 TS-TAF).

In concreto, considerato l'esito negativo del ricorso, le spese processuali di fr. 1'200.– sono poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lui già versato.

Al ricorrente non sono assegnate indennità per spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). 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).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 1'200.– sono poste a carico del ricorrente e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da lui già versato.

3.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

4.

Comunicazione:

- al ricorrente (atto giudiziario);
- a fedpol (n. di rif. ..., restituzione degli atti).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: