

09.060

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli
stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» e la
modifica della legge federale sugli stranieri**

del 24 giugno 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi invitiamo a sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)», con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, un controprogetto indiretto all'iniziativa, ovvero una modifica della legge federale sugli stranieri.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 giugno 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La proposta di modifica della legge federale sugli stranieri costituisce un controprogetto indiretto all'Iniziativa espulsione. Prevede l'esame del grado d'integrazione degli stranieri prima del rilascio del permesso di domicilio di durata indeterminata e non vincolato a condizioni. Precisa inoltre i motivi di revoca dei permessi rilasciati secondo il diritto in materia di stranieri con l'obiettivo di unificare e rendere più coerente la prassi.

L'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» chiede che gli stranieri condannati per determinati reati o che hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale perdano ogni diritto di soggiorno e vengano espulsi dalla Svizzera. Inoltre, secondo l'iniziativa, le persone in questione sottostanno a un divieto d'entrata e sono punite se trasgrediscono il divieto o entrano illegalmente in Svizzera in altro modo. L'attuale margine discrezionale delle autorità per la pronuncia di tali misure deve essere abolito.

Secondo il Consiglio federale l'iniziativa popolare non viola il diritto internazionale pubblico cogente. È possibile interpretarla in modo tale da rispettare il principio del «non-refoulement», che fa parte del diritto internazionale pubblico cogente. In caso di approvazione, l'applicazione dell'iniziativa condurrebbe tuttavia a notevoli conflitti con le garanzie dello Stato di diritto previste dalla Costituzione federale, in particolare con la tutela della sfera privata e familiare e con il principio della proporzionalità dei provvedimenti emanati dalle autorità. Inoltre non potrebbero più essere rispettate importanti disposizioni del diritto internazionale pubblico non cogente, ad esempio della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE.

L'iniziativa popolare contiene un elenco piuttosto casuale di reati che, indipendentemente dalla pena inflitta, comporterebbero automaticamente la revoca dei permessi previsti dalla legislazione sugli stranieri. In caso di approvazione dell'iniziativa ciò potrebbe significare che una pena esigua per un'unica piccola effrazione comporterebbe automaticamente la revoca del permesso, mentre ciò non avverrebbe in caso di pena detentiva pluriennale per una truffa molto grave con un'alta somma di denaro. Si tratta di una contraddizione lampante del principio della proporzionalità garantito dallo Stato di diritto.

Il Consiglio federale intende perciò raccomandare al Parlamento di respingere l'iniziativa presentandogli nel contempo un controprogetto indiretto.

Il controprogetto indiretto qui proposto riguarda un adeguamento della legge sugli stranieri. Intende rispettare le richieste degli autori dell'iniziativa, senza violare i diritti fondamentali della Costituzione federale o il diritto internazionale pubblico.

Il permesso di domicilio è illimitato e non può essere vincolato a condizioni. In futuro s'intende in generale rilasciarlo soltanto se la persona in questione è ben integrata. Ciò riguarda anche i coniugi stranieri ammessi in Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare.

Una buona integrazione presuppone il rispetto dell'ordinamento giuridico, il riconoscimento dei valori fondamentali della Costituzione federale e la volontà di partecipare alla vita lavorativa e formativa. Anche le conoscenze linguistiche rivestono un'importanza fondamentale.

Con questa condizione legale per il rilascio del permesso di domicilio s'intende creare un incentivo per una migliore integrazione degli stranieri e in particolare per l'apprendimento di una lingua nazionale. Un migliore esame dell'integrazione prima del rilascio del permesso di domicilio permette anche di evitare successivamente lunghe procedure di revoca nel caso in cui un'integrazione lacunosa è causa di una violazione della legge.

Anche il diritto vigente permette di revocare o non prorogare i permessi previsti dalla legislazione sugli stranieri e di pronunciare divieti d'entrata in caso di reati gravi o ripetuti. Con il controprogetto indiretto s'intendono precisare i motivi di revoca e dare maggior peso al grado d'integrazione. Se lo straniero è condannato con sentenza passata in giudicato per un reato passibile di una pena detentiva di almeno un anno, oppure in caso di condanna a una pena detentiva di almeno due anni, il margine di manovra delle autorità nella decisione di revoca sarà più limitato. Sono fatti salvi il principio costituzionale della proporzionalità dei provvedimenti delle autorità e il diritto internazionale pubblico.

Il controprogetto indiretto intende uniformare la prassi dei Cantoni e renderla più coerente.

Indice

Compendio	4428
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	4431
1.1 Tenore dell'iniziativa popolare	4431
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	4432
1.3 Validità	4432
1.3.1 Esigenze per quanto concerne la validità	4432
1.3.2 Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale pubblico	4432
2 Situazione in cui è nata l'iniziativa	4433
2.1 Pene detentive eseguite in Svizzera	4433
2.2 Misure di allontanamento e di respingimento secondo il diritto vigente	4435
2.3 Bisogno d'intervento dal punto di vista degli autori dell'iniziativa	4435
3 Obiettivi e contenuti dell'iniziativa	4436
4 Valutazione dell'iniziativa	4436
4.1 Rapporto con la Costituzione federale e con il diritto internazionale non cogente	4436
4.1.1 CEDU e Patto ONU II	4437
4.1.2 Convenzione sui diritti del fanciullo	4439
4.1.3 Accordo sulla libera circolazione delle persone	4440
4.2 Conseguenze dell'iniziativa in caso di approvazione	4442
5 Grandi linee del controprogetto indiretto	4442
5.1 Rilascio del permesso di domicilio solo in caso di buona integrazione	4442
5.2 Revoca coerente dei permessi in caso di reati gravi	4444
6 Procedura di consultazione	4445
6.1 Risultati della procedura di consultazione	4445
6.2 Rielaborazione dell'avamprogetto	4446
6.2.1 Revoca del permesso in caso di reati gravi	4446
6.2.2 Cambiamento di Cantone di uno straniero titolare del permesso di dimora	4447
7 Spiegazioni delle singole disposizioni	4447
8 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale	4456
9 Costituzionalità	4456
Legge federale sugli stranieri (LStr) (Disegno)	4457
Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» (Disegno)	4461

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)»¹ è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 26 giugno 2007 e depositata il 15 febbraio 2008, con le firme necessarie.

Con decisione del 7 marzo 2008, la Cancelleria federale ha accertato la riuscita dell'iniziativa con 210 919 firme valide.²

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio presenta un controprogetto indiretto alla stessa. Conformemente all'articolo 97 capoverso 2 della legge federale del 13 dicembre 2002³ sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl), il nostro Consiglio deve quindi presentare entro il 15 agosto 2009 un disegno di decreto federale e un messaggio. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide se raccomandare al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa.

1.3 Validità

1.3.1 Esigenze per quanto concerne la validità

L'iniziativa adempie le esigenze dell'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) per quanto concerne la validità:

- a. è presentata sotto forma di progetto interamente elaborato e adempie le esigenze relative all'unità della forma;
- b. le singole parti dell'iniziativa sono legate tra loro da un nesso oggettivo e pertanto l'iniziativa adempie le esigenze relative all'unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale e adempie pertanto le esigenze per quanto concerne la compatibilità con il diritto internazionale (cfr. spiegazioni nel n. 1.3.2).

L'iniziativa va quindi dichiarata valida.

1.3.2 Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale pubblico

Il diritto internazionale pubblico cogente costituisce il nucleo fondamentale del diritto internazionale pubblico, al quale non si può derogare in nessun caso. Il principio secondo cui nessuno può essere espulso in uno Stato in cui rischia la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano (principio del «non-refoulement»)⁴ fa parte del diritto internazionale pubblico cogente. Occorre quindi esaminare se l'iniziativa rispetta tale principio. L'iniziativa non tange altre norme del diritto internazionale pubblico cogente.

¹ FF 2007 4569

² FF 2008 1649

³ RS 171.10

⁴ DTF 109 Ib 64 consid. 6b pag. 72.

Finora l'Assemblea federale ha dichiarato una sola volta nulla un'iniziativa perché violava il diritto internazionale pubblico cogente (iniziativa popolare «per una politica d'asilo razionale», depositata nel 1992). L'iniziativa violava il principio del «non-refoulement»⁵.

L'Iniziativa espulsione può essere interpretata in modo tale da rispettare il principio del «non-refoulement». Tale principio non garantisce un diritto di dimora, bensì soltanto il diritto vincolante a non essere espulso in determinati Stati. La perdita di tutti i diritti prevista dall'iniziativa (art. 121 cpv. 3 Cost.) e il conseguente obbligo di espulsione (art. 121 cpv. 5 Cost.) non impediscono alle autorità di osservare il principio del «non-refoulement» come divieto temporaneo o durevole dell'esecuzione.

L'iniziativa contiene soluzioni simili a quella dell'iniziativa «per una politica d'asilo razionale», a suo tempo dichiarata nulla. Il suo tenore è tuttavia meno rigido e quindi permette un'applicazione conforme al diritto internazionale pubblico cogente.

Dall'argomentazione a favore dell'iniziativa, pubblicata su Internet⁶, si può inoltre dedurre che gli autori non intendono rischiare un contrasto con il diritto internazionale pubblico cogente.

L'Iniziativa espulsione va quindi dichiarata valida. Non sarebbe giustificato dichiararla nulla in base a semplici dubbi sulla sua validità.

2 Situazione in cui è nata l'iniziativa

2.1 Pene detentive eseguite in Svizzera

Per le pene detentive eseguite in Svizzera, la quota degli stranieri è in aumento dal 1985⁷:

Incarcerazioni: sommario

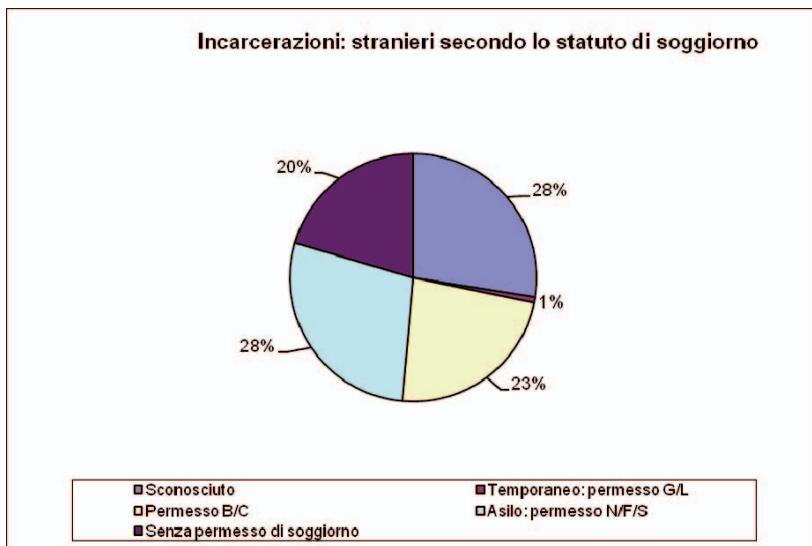
	Totale		Svizzeri		Stranieri		Stabilimenti chiusi			Stranieri	
		%		%		%	Totale	Svizzeri	%		%
1985	10611	77.1	8181	77.1	2430	22.9	1222	784	64.2	438	35.8
1990	10699	73.2	7832	73.2	2867	26.8	829	414	49.9	415	50.1
1995	8902	61.0	5427	61.0	3475	39.0	534	236	44.2	298	55.8
2000	5655	50.7	2867	50.7	2788	49.3	658	222	33.7	436	66.3
2005	7433	40.4	3001	40.4	4432	59.6	599	183	30.6	416	69.4

⁵ FF 1994 III 1338 1353 seg.

⁶ www.ausschaffungsinitiative.ch. Argomentario, stato 18.12.2008.

⁷ Ufficio federale di giustizia, Informazioni in materia di esecuzione delle pene e delle misure, «info bulletin» 1/2008.

Il quadro in riferimento allo statuto di soggiorno, ai reati principali e ai Paesi di origine si presenta come segue (base: carcerazioni 2005):



Stranieri: Incarcerazioni secondo il reato principale

	Totale	Patrimonio	Altro CP	LCStr	LStup	LDDS (incl. 252 e 291 CP)	Altro e sconosciuto	Conversione multa
		%	%	%	%	%	%	%
1985	2430	639 26.3	135 5.6	507 20.9	329 13.5	439 18.1	285 11.7	96 4.0
1990	2867	715 24.9	214 7.5	824 28.7	490 17.1	257 9.0	264 9.2	103 3.6
1995	3475	747 21.5	256 7.4	854 24.6	617 17.8	427 12.3	395 11.4	179 5.2
2000	2788	603 21.6	315 11.3	365 13.1	680 24.4	264 9.5	226 8.1	335 12.0
2005	4432	1029 23.2	547 12.3	439 9.9	698 15.7	784 17.7	377 8.5	558 12.6

Stranieri: Incarcerazioni secondo la cittadinanza

	Totale	Mediterraneo Ovest	Resto dell'Europa	Balcani	Mediterraneo Est	Africa	Sudamerica	Altro
		%	%	%	%	%	%	%
1985	2430	928 38.2	434 17.9	411 16.9	243 10.0	147 6.0	91 3.7	176 7.2
1990	2867	1134 39.6	430 15.0	518 18.1	261 9.1	223 7.8	145 5.1	156 5.4
1995	3475	1166 33.6	356 10.2	1001 28.8	179 5.2	345 9.9	196 5.6	232 6.7
2000	2788	643 23.1	241 8.6	1035 37.1	149 5.3	384 13.8	133 4.8	203 7.3
2005	4432	719 16.2	399 9.0	903 20.4	199 4.5	1641 37.0	163 3.7	408 9.2

Nel 2007 sono state pronunciate 4727 pene detentive senza condizionale e 398 pene detentive con condizionale parziale, di cui 1003 di almeno due anni⁸.

⁸ Ufficio federale di statistica, Freiheitsstrafen und Strafdauer nach den wichtigsten Gesetzen, 2007; stato della banca dati 15.9.2008

2.2

Misure di allontanamento e di respingimento secondo il diritto vigente

Conformemente alla legge federale del 16 dicembre 2005⁹ sugli stranieri (LStr), in vigore dal 1° gennaio 2008, per porre fine alla dimora possono essere disposti l'allontanamento (art. 64–66 LStr) e l'espulsione (art. 68 LStr).

Onde evitare una nuova entrata dell'interessato, al termine della procedura di revoca e di allontanamento può essere richiesta presso l'Ufficio federale della migrazione (UFM) l'emanazione di una misura di respingimento (art. 67 LStr, divieto d'entrare in Svizzera).

Le autorità competenti allontanano lo straniero dalla Svizzera quando il permesso è negato, revocato o non è prorogato (art. 66 cpv. 1 LStr).

Conformemente all'articolo 62 LStr, il permesso può essere revocato in particolare se lo straniero:

- ha fornito indicazioni false o taciuto fatti essenziali;
- è stato condannato a una pena detentiva di lunga durata o a una misura penale ai sensi dell'articolo 64 o 61 del Codice penale;
- ha violato in modo rilevante o ripetutamente oppure espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero o costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera;
- disattende una delle condizioni legate alla decisione;
- dipende dall'aiuto sociale.

Per la revoca del permesso vigono requisiti legali maggiori (art. 63 LStr).

L'esecuzione dell'allontanamento compete ai Cantoni. Per garantire l'allontanamento possono essere disposte misure coercitive.

Nel disporre tali misure, le competenti autorità devono osservare il principio della proporzionalità (art. 96 LStr). L'interesse pubblico alla disposizione della misura deve prevalere sull'interesse privato della persona in questione.

La disciplina delle misure di allontanamento e di respingimento contenuta nella LStr coincide in linea di principio con quella della vecchia legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS).

2.3

Bisogno d'intervento dal punto di vista degli autori dell'iniziativa

Secondo gli autori dell'iniziativa, ogni volta che ha potuto la Svizzera è venuta in aiuto a innumerevoli rifugiati e immigrati nonché alle loro famiglie. Non per caso la tradizione umanitaria della Svizzera è riconosciuta in tutto il mondo.

L'immigrazione in provenienza da Paesi sempre più lontani e da culture sempre più estranee a quella del nostro Paese mette a dura prova tale tradizione. Le limitazioni all'immigrazione vengono progressivamente abbandonate e gli stranieri non vengono sanzionati debitamente (ad es. con l'espulsione), neppure se si rendono colpevoli

⁹ RS 142.20

di reati o se abusano dell'aiuto sociale. La proporzione di stranieri tra i detenuti come pure tra i beneficiari dell'aiuto sociale, dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'assicurazione invalidità è al di sopra della media. L'integrazione talvolta difficile degli stranieri crea sempre più problemi per le scuole e i Comuni.

Gli autori dell'iniziativa ritengono pertanto indispensabile provvedere affinché le regole vigenti in Svizzera siano applicate. Occorre in particolare che siano rispettati l'ordinamento giuridico e gli usi e costumi svizzeri. Chi non vi si conforma deve lasciare la Svizzera. Le disposizioni vigenti in materia di misure di allontanamento e di respingimento non bastano.

3 Obiettivi e contenuti dell'iniziativa

L'iniziativa chiede che gli stranieri condannati per determinati reati o che hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale perdano ogni diritto di soggiorno e vengano espulsi dalla Svizzera.

Inoltre, secondo l'iniziativa, le persone in questione sottostanno a un divieto d'entrata e sono punite se trasgrediscono il divieto o se entrano illegalmente in Svizzera in altro modo. Il margine discrezionale di cui godono attualmente le autorità per la pronuncia di tali misure dev'essere abolito.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Rapporto con la Costituzione federale e con il diritto internazionale non cogente

L'iniziativa solleva questioni in merito alla compatibilità con più disposizioni del diritto internazionale non cogente valido per la Svizzera. Si pensi in primo luogo agli obblighi assunti dalla Svizzera nel quadro della Convenzione del 4 novembre 1950¹⁰ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), del Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹¹ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II), della Convenzione del 20 novembre 1989¹² sui diritti del fanciullo nonché dell'Accordo del 21 giugno 1999¹³ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC). Troverete considerazioni più circostanziate in merito nei numeri 4.1.1 segg.

L'applicazione dell'iniziativa popolare intacca in particolare il diritto al rispetto della vita familiare e privata garantito dall'articolo 8 CEDU. Tale diritto è sancito anche dagli articoli 10 e 13 Cost. In ogni singolo caso occorre pertanto ponderare l'interesse pubblico all'allontanamento e gli interessi privati alla prosecuzione del soggiorno.

¹⁰ RS **0.101**

¹¹ RS **0.103.2**

¹² RS **0.107**

¹³ RS **0.142.112.681**

La perdita automatica del diritto di soggiorno e di tutti i diritti richiama dall'iniziativa impedirebbe inoltre la verifica della proporzionalità dei provvedimenti delle autorità, prevista dalla Costituzione (ad es. art. 5 cpv. 2 Cost.).

Qualora il Popolo e i Cantoni accettino iniziative contrarie al diritto internazionale non cogente, i problemi sorgono al momento dell'attuazione. Occorre evitare la coesistenza di disposizioni costituzionali e norme internazionali che si contraddicano tra loro. Ciò è possibile grazie a un'interpretazione e un'attuazione della nuova disposizione costituzionale che sia conforme al diritto internazionale. In caso contrario occorre valutare la denuncia del trattato internazionale in questione¹⁴. Tuttavia non tutti i trattati internazionali possono essere denunciati, sia perché sprovvisti di una pertinente clausola¹⁵, sia perché la denuncia appare difficilmente concepibile da un punto di vista politico¹⁶.

Se non è possibile evitare il conflitto tra la nuova disposizione costituzionale e il diritto internazionale, come nel caso dell'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati», l'Assemblea federale risponde in prima linea del modo di procedere. L'opzione per l'attuazione della disposizione costituzionale comporta il rischio per la Svizzera di violare il diritto internazionale, con la responsabilità che ciò comporta sotto il profilo del diritto internazionale. Ciò può implicare misure da parte degli Stati contraenti oppure una condanna da parte di un'autorità internazionale, sempre che una tale autorità sia prevista.

Se la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) constata una violazione della CEDU, la Svizzera è tenuta ad eseguire tale sentenza. L'esecuzione della sentenza da parte dello Stato interessato è sorvegliata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Conformemente alla prassi costante del Comitato dei Ministri, le misure da adottare non si limitano a quelle tese a risolvere il singolo caso, ma includono anche misure di carattere generale per evitare il ripetersi del medesimo tipo di violazione della CEDU, ad esempio la revisione delle disposizioni di legge o costituzionali¹⁷.

4.1.1 CEDU e Patto ONU II

Il principio della sovranità territoriale consente agli Stati di decidere liberamente, in linea di principio, non solo in materia di entrata ma anche in materia di partenza degli stranieri¹⁸. Tuttavia, se una persona soggiorna legalmente sul territorio di uno

¹⁴ Vedasi in particolare:

Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 79, nota 17, Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti», FF 2008 6666, Messaggio concernente l'iniziativa popolare «per una politica d'asilo razionale», FF 1994 III 1339.

¹⁵ Messaggio sull'adesione della Svizzera ai due Patti internazionali del 1966 concernenti i diritti dell'uomo e modificazione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, FF 1991 I 942. Si tratta tuttavia di un'impossibilità per motivi giuridici, il cui sussistere è controverso nella dottrina.

¹⁶ Vedasi il messaggio sull'iniziativa popolare «Per una protezione degli animali al passo con i tempi (Si alla protezione degli animali!)», FF 2004 2892 segg., in cui il Consiglio federale indica chiaramente che la denuncia dell'accordo OMC, della CEDU e del Patto ONU II non sarebbe un'opzione realistica.

¹⁷ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti», FF 2008 6699.

¹⁸ Corte EDU, sentenza del 2.8.2001, *Boutif*, RJD 2001-IX, n. marg. 29

Stato, le autorità che vogliono espellerla dal Paese devono osservare limitazioni materiali concrete e offrire determinate garanzie procedurali.

Conformemente alle garanzie processuali di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 7 del 22 novembre 1984¹⁹ alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (PA n. 7 alla CEDU), le espulsioni sono ammissibili unicamente se sono adempite in maniera cumulativa le due condizioni seguenti:

1. la decisione di espulsione è stata emanata «in maniera lecita», ovvero conformemente alla legislazione nazionale, e
2. la persona interessata deve aver avuto la possibilità di far valere le sue ragioni contro la sua espulsione, di far esaminare il suo caso in procedura amministrativa o giudiziaria e di farsi rappresentare in tale procedura.

Queste disposizioni procedurali del diritto internazionale sono di natura puramente formale e non contengono garanzie materiali contro l'espulsione. Tuttavia se ne deduce che la decisione nel caso singolo deve essere esaminata sotto il profilo della liceità.

Dal punto di vista del diritto materiale, in un caso concreto l'espulsione di uno straniero in virtù dell'iniziativa può contraddire l'articolo 8 CEDU, il quale oltre al diritto al rispetto della vita privata prevede in particolare anche il diritto al rispetto della vita familiare²⁰. L'espulsione di un membro della famiglia ostacola la prosecuzione della vita familiare nello Stato che emana la decisione di espulsione; viceversa, anche il divieto d'entrata disposto nei confronti di un membro della famiglia può essere un ostacolo alla ricostituzione dell'unione familiare²¹. In ambo i casi è in questione la protezione della vita familiare garantita dall'articolo 8 CEDU capoverso 1, il che appare particolarmente problematico qualora i membri della famiglia abbiano un vincolo stretto con lo Stato che pronuncia l'espulsione (cosiddetto «connections approach»; ad es. cittadinanza degli altri membri della famiglia).

Secondo l'articolo 8 capoverso 2 CEDU, un'ingerenza nella vita privata e familiare si giustifica unicamente in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge. Ora, la modifica costituzionale indotta dall'iniziativa creerebbe la pertinente base legale. Inoltre, l'ingerenza deve perseguire un obiettivo legittimo. Un tale obiettivo sarebbe dato ad esempio dalla prevenzione dei reati e dalla salvaguardia dell'ordine pubblico. Infine l'ingerenza in un diritto sancito dall'articolo 8 CEDU si giustifica solo se è necessaria in una «società democratica», al fine di conseguire gli obiettivi menzionati. In tale ottica, l'espulsione di stranieri che commettono reati è fondamentalmente ammissibile²². In ogni singolo caso occorre tuttavia vagliare la proporzionalità di tale provvedimento. Per rispondere a tale quesito, la Corte EDU si basa su una serie di criteri tesi a soppesare l'interesse della comunità all'espulsione della persona in questione e l'interesse privato di quest'ultima a proseguire il proprio soggiorno. A tal fine è tenuto conto della natura e della gravità del reato; della durata della dimora nello Stato che pronuncia l'espulsione; del lasso di tempo intercorso tra il reato e la disposizione del provvedimento da parte delle autorità nonché del com-

¹⁹ RS 0.101.07

²⁰ Gli organi della Convenzione non hanno quasi mai esaminato le limitazioni d'entrata e di dimora dal punto di vista della vita privata, fintanto che ci si poteva basare in modo plausibile sulla vita familiare. Cfr. Corte EDU, *Moustaquim*, sentenza del 18.2.1991, A/193.

²¹ Corte EDU, sentenza del 9.10.2003 (GC), *Slivenko*, n. 48 321/99, n. marg. 97 (Espulsione di soldati russi dalla Lettonia); cfr. nota 1, §40.

²² Cfr. nota 2; sentenza del 17.4.2003, *Yilmaz*, n. 52 853/99, n. marg. 41

portamento tenuto in tale periodo dall'interessato; della cittadinanza dell'interessato; delle condizioni sociali, culturali e familiari dell'interessato, nel Paese ospite come nel Paese d'origine; della durata dell'espulsione; della situazione familiare (genitori, coniuge, figli); della gravità dei problemi che il coniuge incontrerebbe in un Paese straniero; dell'interesse superiore dei figli nell'ottica delle possibilità di sviluppo che si offrono loro nei due Paesi²³.

Come la CEDU, anche il Patto ONU II contiene garanzie procedurali e limitazioni materiali per quanto concerne l'espulsione degli stranieri.

L'articolo 13 del Patto ONU II prevede le medesime garanzie procedurali di cui all'articolo 1 PA n. 7 alla CEDU. In tale contesto, i limiti materiali concreti risultano in particolare dall'articolo 17 Patto ONU II, che vieta qualsiasi interferenza arbitraria o illegittima nella vita familiare ed esige l'esame della proporzionalità da parte delle autorità che emanano la decisione²⁴.

Occorre inoltre osservare l'articolo 12 paragrafo 4 del Patto ONU II secondo cui «nessuno può essere arbitrariamente privato del diritto di entrare nel proprio Paese». Da che il Comitato ONU dei diritti dell'uomo (Comitato) ne ha ampliato il significato, tale diritto ha una rilevanza anche per gli stranieri. Nella causa *Stewart v. Canada*²⁵, il Comitato ha rilevato che la nozione di «proprio Paese» ha una portata maggiore di quella di «Paese d'origine». La disposizione può pertanto proteggere dall'espulsione anche gli stranieri che vivono nel Paese in questione sin dall'infanzia e che non hanno quasi nessun rapporto con il Paese di cui hanno la cittadinanza, qualora non abbiano avuto la possibilità di ottenere la cittadinanza del Paese ospite. Conformemente all'articolo 12 capoverso 4 del Patto ONU II, tuttavia, il ritiro del diritto d'entrata è inammissibile solo se tale misura è adottata «arbitrariamente» («arbitrarily»). Occorre pertanto da un lato una norma giuridica astratta e generica su cui basare la decisione e, dall'altro, una valutazione congrua e circostanziata delle circostanze del caso individuale²⁶.

Secondo l'articolo 1 PA n. 7 alla CEDU, l'articolo 8 CEDU, nonché gli articoli 12 capoverso 4, 13 e 17 Patto ONU II, un obbligo generale e automatico di espellere determinati stranieri senza possibilità di esaminare il caso individuale sotto il profilo della legittimità e della proporzionalità della decisione non è pertanto ammissibile e può, in un caso concreto, comportare una violazione dei pertinenti diritti materiali della persona interessata.

4.1.2 Convenzione sui diritti del fanciullo

La Convenzione del 20 novembre 1989²⁷ sui diritti del fanciullo stabilisce il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità ammini-

²³ Cfr. nota 1, n. marg. 48; C EDU, *Maslov v. Austria*, sentenza del 22.3.2007, n. 1683/03.

²⁴ Comitato, *Winata v. Australia*, 930/2000 (2001), n. 7.2 segg.; *Bakhtiyari and Family v. Australia*, 1069/2002 (2003), n. 9.6; *Madafferi and Family v. Australia*, 1011/2001 (2004), n. 9.7 segg.

²⁵ Comitato, *Stewart v. Canada*, 538/1993 (1996), n. 12.3 segg. Confermato in Comitato, *Canepa v. Canada*, 558/1993 (1997).

²⁶ Cfr. DTF 122 II 433

²⁷ Rf. 0.107

strative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione permanente (art. 3).

Nel quadro della presente iniziativa, ciò vale sia per il minore resosi punibile e quindi personalmente passibile di espulsione, sia per il minore colpito da una decisione di espulsione in quanto i genitori o responsabili dell'educazione si sono resi punibili e quindi passibili di espulsione. Un obbligo automatico di espulsione non consente di tenere conto, nel caso individuale, dell'interesse superiore del minore.

Inoltre, secondo l'articolo 10 capoverso 2 della Convenzione, un fanciullo i cui genitori risiedono in Stati diversi ha diritto di intrattenere rapporti personali e contatti diretti regolari con entrambi i suoi genitori. In caso di espulsione del minore o di un genitore occorre osservare tale disposizione. Ora, ciò può risultare problematico a seconda del Paese verso il quale il minore o i genitori sono espulsi.

Infine, l'articolo 40 della Convenzione riconosce ad ogni fanciullo sospettato, accusato o riconosciuto colpevole di reato penale il diritto ad un trattamento tale da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima. In caso di espulsione automatica risulterebbe difficile garantire gli ultimi due punti suesposti.

Un'espulsione automatica che non consenta l'esame del caso individuale sotto il profilo dei diritti del fanciullo può pertanto condurre a un'incompatibilità tra la Convenzione sui diritti del fanciullo e l'Iniziativa espulsione.

4.1.3 **Accordo sulla libera circolazione delle persone**²⁸

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) conferisce diritti individuali in materia di dimora. Questi diritti possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità. Secondo l'articolo 5 paragrafo 1 dell'Allegato I all'ALC sono applicabili le direttive 64/221/CEE²⁹, 72/194/CEE³⁰ e 75/35/CEE³¹.

Tenuto conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità europea (CGCE), per misura ai sensi della direttiva 64/221 CEE s'intende ogni atto che tange il diritto alla libera entrata e alla libera dimora³². Ne fanno parte ad esempio la revoca, la mancata proroga o il rifiuto di un permesso. Nell'adottare tali misure occorre tenere conto della CEDU nonché del principio della proporzionalità³³.

²⁸ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (con allegati, protocolli e atto finale); RS **0.142.112.681**; ALC

²⁹ GUL 56 del 4.4.1964, pag. 850

³⁰ GUL 121 del 26.5.1972, pag. 32

³¹ GUL 14 del 20.1.1975, pag. 14

³² Sentenza della CGCE del 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, racc. 1977, 1999, n. marg. 21 segg.; cfr. DTF **129** II 215 consid. 6.3 pag. 221, confermata in DTF **130** II 176 consid. 31 pag. 179

³³ DTF **130** II 176 consid. 3.4.2 pag. 184, considerate le sentenze della CGCE del 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, racc. 1977, 1999, n. marg. 29 e dell'11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter, racc. 2002, I-6279, n. marg. 42 segg.

La CGCE ha stabilito che nel diritto comunitario la nozione di «ordine pubblico» va intesa in senso stretto, segnatamente se tesa a giustificare una deroga al principio essenziale della libera circolazione dei lavoratori. La portata della nozione non deve quindi poter essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro, senza ulteriore esame da parte di organi della Comunità. Le circostanze speciali che potrebbero giustificare il ricorso alla nozione di ordine pubblico possono pertanto variare da Paese a Paese e evolvere nel tempo, offrendo in tal modo alle autorità nazionali una certa libertà di valutazione entro i limiti stabiliti dall'Accordo³⁴. Globalmente, le limitazioni dei poteri degli Stati membri in materia di diritto degli stranieri si presentano come una manifestazione particolare del principio sancito dagli articoli 8-11 CEDU, secondo cui le limitazioni ai diritti garantiti dai predetti articoli, imposte a salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici, non devono superare le proporzioni necessarie a garantire tale protezione in una società democratica³⁵.

Le misure di allontanamento e di respingimento presuppongono pertanto che la persona in questione costituisca una minaccia effettiva, attuale e sufficientemente grave, che tanga un interesse fondamentale della società³⁶.

Non tutte le violazioni del diritto nazionale costituiscono una minaccia effettiva, attuale e sufficientemente grave di un interesse fondamentale della società. Una tale minaccia è data in particolare qualora lo Stato di soggiorno applichi anche nei confronti dei propri cittadini che tengono un siffatto comportamento misure coercitive o altre misure effettive ed efficaci per lottare contro tale comportamento. Siccome però gli Stati contraenti non possono espellere i propri cittadini, è ammissibile applicare un trattamento differenziato per quanto concerne le misure da adottare³⁷.

Inoltre, per quanto non si tratti di misure a salvaguardia della salute pubblica, può essere determinante unicamente il comportamento personale della singola persona in questione³⁸. Le misure non possono essere ordinate per motivi di prevenzione generale (art. 3 par. 1 della direttiva 64/221/CEE)³⁹.

L'esistenza di condanne penali (anteriori) può essere presa in considerazione per la disposizione di misure di allontanamento o respingimento solo in quanto le circostanze che hanno portato a tali condanne provino un comportamento personale costitutivo di una minaccia attuale per l'ordine pubblico⁴⁰.

³⁴ Cfr. sentenza della CGCE del 4 dicembre 1974, causa 41/74, van Duyn, racc. 1974, 1337, n. marg. 18

³⁵ Sentenza della CGCE del 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili, racc. 1975, 1219, n. marg. 32, cfr. anche sentenza della CGCE del 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, racc. 1977, 1999, n. marg. 33 segg.; sull'insieme, cfr. DTF **129** II 215 consid. 6.2 pag. 220 seg.

³⁶ Cfr. giurisprudenza della CGCE, p. es. le sentenze della CGCE del 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, racc. 1977, 1999, n. marg. 33 segg.; del 18 maggio 1982, cause 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille, racc. 1982, 1665, n. marg. 8 nonché del 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa, racc. 1999, I-11, n. marg. 21 segg.

³⁷ Cfr. tra l'altro la sentenza della CGCE del 18 maggio 1982, cause 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille, racc. 1982, 1665, n. marg. 7-8

³⁸ Art. 3 cpv. 1 della direttiva 64/221/CEE, cfr. art. 5 par. 2 Allegato I ALC

³⁹ Cfr. la sentenza della CGCE del 26 febbraio 1975, causa 67/74, Bonsignore, racc. 1975, 297, n. marg. 6 seg.

⁴⁰ Cfr. sull'insieme DTF **130** II 176 consid. 3-4 pag. 179 segg.; DTF **130** II 493 consid. 3 pag. 497 segg.; DTF **131** II 329 consid. 3.2 pag. 336 seg.

Sotto il profilo dell'attualità della minaccia, una misura a salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici non presuppone che ci si debba aspettare con certezza ulteriori reati dello straniero. Nell'ottica dell'importanza del principio della libera circolazione delle persone, non si deve tuttavia abbassare eccessivamente la soglia delle esigenze per quanto concerne la probabilità di futuri turbamenti della sicurezza e dell'ordine pubblici⁴¹.

Secondo la CGCE, il diritto alla libera circolazione si oppone a disposizioni nazionali che partono dal presupposto che i cittadini di altri Stati membri vadano espulsi qualora siano stati condannati a determinate pene per determinati reati⁴².

In definitiva l'ALC vieta l'espulsione automatica e l'emanazione di divieti d'entrata nei confronti di stranieri che godono del diritto alla libera circolazione delle persone e che hanno commesso determinati reati. Solo esaminando la proporzionalità nel caso individuale, in particolare tenendo conto delle circostanze familiari, sono rispettati i principi dell'ALC. L'iniziativa non è pertanto compatibile con tale Accordo.

4.2 Consequenze dell'iniziativa in caso di approvazione

Come illustrato, un'approvazione dell'iniziativa sarebbe fonte di notevoli contrasti con le garanzie dello Stato di diritto previste dalla Costituzione federale. Inoltre, non potrebbero più essere rispettate importanti disposizioni del diritto internazionale pubblico non cogente.

Anche il diritto vigente permette di pronunciare le necessarie misure di allontanamento o di respingimento in caso di reati gravi o di notevoli truffe nei confronti dell'aiuto sociale. Oltre alla revoca di permessi e all'allontanamento, tali misure comprendono anche il divieto d'entrata. Anche la violazione del divieto d'entrata è attualmente punibile.

In caso di approvazione dell'iniziativa, continuerebbe inoltre a essere difficile per le autorità, soprattutto nel settore dell'asilo, acquisire nel Paese d'origine i documenti di viaggio necessari per eseguire l'allontanamento delle persone interessate.

Per questi motivi il nostro Consiglio respinge l'iniziativa. Tuttavia, al fine di migliorare gli strumenti legali attuali, propone un controprogetto indiretto.

5 Grandi linee del controprogetto indiretto

5.1 Rilascio del permesso di domicilio solo in caso di buona integrazione

Anche dopo un soggiorno di dieci anni o nell'ambito del ricongiungimento familiare, il permesso di domicilio di durata indeterminata e non vincolato a condizioni sarà rilasciato soltanto agli stranieri ben integrati.

⁴¹ Cfr. DTF **130** II 176 consid. 4.3.1 pag. 185 seg.; DTF **130** II 493 consid. 3.3 pag. 499 seg.

⁴² Sentenza della CGCE del 7 giugno 2007, causa C-50/06, Commissione delle Comunità europee contro Regno dei Paesi Bassi, racc. 2007, I-4383, n. marg. 44

Attualmente, in relazione al rilascio del permesso di domicilio dopo un soggiorno di dieci anni, esiste solo una disposizione in un'ordinanza secondo cui occorre verificare il comportamento tenuto fino a quel momento dal richiedente nonché il suo grado d'integrazione (art. 60 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁴³ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, OASA).

Oggi i coniugi di cittadini svizzeri (art. 42 cpv. 3 LStr) e di stranieri con permesso di domicilio (art. 43 cpv. 2 LStr) hanno diritto al rilascio del permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni. Tale diritto si estingue unicamente se è invocato abusivamente o se sussistono motivi di revoca. Anche in questo caso il controprogetto prevede di aggiungere la condizione della buona integrazione. Non è giustificato privilegiare i coniugi stranieri rispetto agli altri stranieri nell'ambito del rilascio del permesso di domicilio.

Una buona integrazione presuppone il rispetto dell'ordinamento giuridico, il riconoscimento dei valori fondamentali della Costituzione federale e la volontà di partecipare alla vita lavorativa e formativa (art. 4 LStr; art. 4 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁴⁴ sull'integrazione degli stranieri, OIntS). In tale contesto, la conoscenza di una lingua nazionale riveste un'importanza particolare.

Aumentando le condizioni per il rilascio del permesso di domicilio si crea un notevole incentivo per l'acquisizione delle conoscenze linguistiche indispensabili per una buona integrazione professionale e sociale. Occorre stabilire il livello delle conoscenze linguistiche richieste in modo da non creare effetti che contrastino con l'obiettivo superiore della promozione delle conoscenze linguistiche e dell'integrazione. Da un punto di vista della linguistica, studiare solo per passare l'esame obbligatorio non è un metodo proficuo. Uno statuto giuridico sicuro contribuisce altresì ad accrescere la motivazione e i legami con la Svizzera, il che influisce a sua volta positivamente sulla motivazione a imparare la lingua.

Un migliore esame dell'integrazione del richiedente prima del rilascio del permesso di domicilio permette anche di evitare lunghe procedure di revoca successiva del permesso nel caso in cui un'integrazione lacunosa è causa di violazioni della legge.

Attualmente la LStr richiede buone conoscenze linguistiche soltanto per il rilascio anticipato del permesso di domicilio dopo un soggiorno ininterrotto di cinque anni (art. 34 cpv. 4 LStr). Il rilascio anticipato sarà possibile anche in futuro; tuttavia, rispetto al rilascio del permesso di domicilio dopo dieci anni di soggiorno, saranno poste condizioni più esigenti per quanto riguarda gli sforzi di integrarsi e le conoscenze linguistiche. Anche in tal caso devono essere adempite le summenzionate ulteriori condizioni per una buona integrazione. Le esigenze precise saranno definite dal Consiglio federale nell'ordinanza esecutiva della LStr.

In virtù di accordi sul domicilio, dichiarazioni del Consiglio federale o per motivi di reciprocità, i cittadini di alcuni Stati ottengono il permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto in Svizzera di cinque anni (Andorra, Austria, Belgio, Canada, Città del Vaticano, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Principato del Liechtenstein, Principato di Monaco, San Marino, Spagna, Stati Uniti, Svezia). Se esiste un accordo di domicilio non è possibile introdurre ulteriori condizioni per il rilascio del permesso di domicilio, ad esempio in materia

⁴³ RS 142.201

⁴⁴ RS 142.205

di conoscenze linguistiche. In questi casi, il diritto garantito per legge al permesso di domicilio è determinato dalla pertinente convenzione.

L'ALC non prevede invece un diritto di soggiorno di durata indeterminata e non vincolato a condizioni come quello garantito dal permesso di domicilio⁴⁵. La disciplina proposta per il rilascio del permesso di domicilio è pertanto applicabile anche ai cittadini CE/AELS, purché non prevalga la disciplina più favorevole prevista da un accordo di domicilio. Siccome l'ALC garantisce un diritto di soggiorno assai vasto, il rilascio del permesso di domicilio non ha, per i cittadini dell'UE/AELS, la medesima importanza che riveste invece per i cittadini di Stati terzi.

5.2 Revoca coerente dei permessi in caso di reati gravi

Con l'introduzione della LStr, il 1° gennaio 2008, i motivi di revoca dei permessi sono stati riformulati (art. 62 e 63 LStr), ma dal punto di vista del contenuto è stato ripreso il disciplinamento precedente (cfr. messaggio relativo alla LStr⁴⁶). Vista la prassi divergente dei Cantoni e in considerazione di una recente decisione di principio del Tribunale federale⁴⁷ in merito alla considerazione del grado d'integrazione per la revoca dei permessi, è opportuno migliorare il disciplinamento attuale.

I motivi di revoca previsti dal diritto vigente sono: la violazione dell'ordine e della sicurezza pubblici, indicazioni false nella domanda di permesso, la commissione di reati e la dipendenza dall'aiuto sociale. Nella prassi i permessi sono revocati e le persone vengono espulse in caso di reati gravi. Tuttavia i Cantoni non sono obbligati a farlo e il grande margine discrezionale conduce a una prassi divergente.

Per quanto riguarda il permesso di dimora spesso si rinuncia a una revoca, preferendo non prorogarlo. Se non vi è alcun diritto al rilascio di un permesso di dimora, tale procedura è più semplice ed è inoltre escluso il ricorso al Tribunale federale.

S'intende raggiungere una prassi uniforme con una nuova disposizione secondo cui la revoca del permesso interviene qualora sia commesso un reato grave passibile di una pena detentiva di almeno un anno o qualora sia stata pronunciata una pena detentiva di almeno due anni per un altro tipo di reato (art. 63 AP-LStr; modifica rispetto all'avamprogetto posto in consultazione cfr. n. 6.2.2).

In questi casi si presuppone che l'interesse pubblico all'espulsione prevalga regolarmente sull'interesse privato alla prosecuzione del soggiorno. Sono fatti salvi il principio costituzionale della proporzionalità e le disposizioni del diritto internazionale pubblico. Con le disposizioni proposte s'intende costringere le autorità ad esaminare accuratamente i casi e a motivare una rinuncia alla revoca del permesso di domicilio.

Continuerà a essere possibile revocare il permesso anche in caso di condanne esigue, in presenza di una violazione considerevole e ripetuta dell'ordine e della sicurezza pubblici (art. 62 cpv. 1 lett. b AP-LStr). Tuttavia la decisione di revoca rientra nel margine discrezionale delle autorità.

⁴⁵ Cfr. anche DTF **129** II 249 consid. 3.3 pag. 257; DTF **130** II 49 consid. 4 pag. 55; 2A.98/2003 del 28 agosto 2003, consid. 2.2.

⁴⁶ FF **2002** 3327, pag. 3377

⁴⁷ DTF **134** II 1

Le disposizioni sulla revoca dei permessi si applicano di norma, come già attualmente, anche alle persone che possono avvalersi dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. Vanno tuttavia osservati i principi di tale accordo e di conseguenza una revoca del diritto di soggiorno è possibile soltanto se la persona in questione costituisce una minaccia attuale e sufficientemente grave dell'ordine pubblico (cfr. ad es. DTF 130 II 176).

L'Iniziativa espulsione contiene un elenco piuttosto casuale di singoli reati che, indipendentemente dalla pena inflitta nel singolo caso, comportano automaticamente la revoca dei permessi. In caso di approvazione dell'iniziativa ciò potrebbe significare che una pena esigua per un'unica piccola effrazione comporterebbe automaticamente la revoca del permesso, mentre ciò non avverrebbe in caso di pena detentiva pluriennale per una truffa molto grave con un'alta somma di denaro. L'idea dell'Iniziativa espulsione conduce pertanto a conflitti soprattutto con il principio costituzionale della proporzionalità dei provvedimenti delle autorità e con il diritto internazionale pubblico non cogente.

6 Procedura di consultazione

6.1 Risultati della procedura di consultazione

Il 14 gennaio 2009 il nostro Consiglio ha aperto la procedura di consultazione relativa al controprogetto indiretto all'Iniziativa espulsione. La procedura si è conclusa il 15 aprile 2009.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è pronunciata contro l'iniziativa popolare, ritenendola sproporzionata, arbitraria e in contraddizione con la Costituzione federale e con il diritto internazionale pubblico. Tutti i partecipanti alla consultazione si sono invece espressi fondamentalmente a favore dell'allontanamento degli stranieri che commettono reati gravi.

Il controprogetto ha trovato l'approvazione, in particolare, di una netta maggioranza dei Cantoni nonché della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e di polizia (CDCGP), dell'Unione delle Città svizzere, dell'Associazione dei Comuni svizzeri e delle organizzazioni padronali, che vi vedono uno strumento utile per una prassi più unitaria e severa nonché per una migliore integrazione. Le organizzazioni dei lavoratori, le Chiese, le istituzioni di soccorso e le organizzazioni per lo sviluppo ritengono invece superfluo inasprire le disposizioni legali vigenti; ritengono sufficienti le possibilità esistenti di revocare i permessi nel caso di stranieri che commettono reati gravi. Per quanto concerne il rilascio del permesso di domicilio, queste cerchie ritengono superfluo creare condizioni supplementari in materia d'integrazione.

La maggior parte dei Cantoni (20) approvano gli elementi centrali del controprogetto (rilascio del permesso di domicilio in caso di buona integrazione e precisazione dei motivi di revoca). Rilevano tuttavia che un esame circostanziato dell'integrazione in vista del rilascio del permesso di domicilio implicherebbe un onere supplementare non indifferente per le autorità di migrazione. La Confederazione dovrebbe inoltre approntare un modello adeguato per la verifica dell'integrazione che consenta una decisione rapida e fondata.

L'UDC ritiene che il controprogetto del Consiglio federale non sia abbastanza incisivo e gli preferisce la propria iniziativa popolare.

Il PS vuole dichiarare l'iniziativa popolare non valida, cosa che renderebbe superfluo anche il controprogetto indiretto. Respinge in linea di principio il tenore del controprogetto ma sarebbe d'accordo di adottare una disposizione relativa all'allontanamento degli stranieri che hanno commesso reati passibili di una pena detentiva di due anni, nel rispetto della Costituzione federale e del diritto internazionale.

Il PLR approva di principio il controprogetto, ma redige una lista propria delle fattispecie che, a prescindere dalla pena comminata, giustificerebbero la revoca del permesso.⁴⁸

Il PPD è favorevole al controprogetto ma vorrebbe reintrodurre l'espulsione giudiziaria.⁴⁹

Il PEV approva parzialmente il controprogetto (rilascio del permesso di domicilio solo in caso di buona integrazione). Approva parimenti, in linea di principio, una concretizzazione dei motivi di revoca dei permessi e un'armonizzazione della prassi, tuttavia trova le disposizioni proposte nettamente troppo severe.

Il PCS ritiene che il controprogetto si spinga troppo avanti. L'unica misura accettabile è la disposizione relativa alla revoca del permesso in caso di reato grave (pena detentiva di almeno due anni).

Per I Verdi, il controprogetto è prematuro, superfluo e privo di base oggettiva. Nell'ottica dei diritti fondamentali e dei diritti dell'uomo, va assolutamente respinto.

6.2 Rielaborazione dell'avamprogetto

In base alle prese di posizione pervenute, l'avamprogetto sottoposto a consultazione è stato modificato nei punti seguenti illustrati qui di seguito.

6.2.1 Revoca del permesso in caso di reati gravi

L'avamprogetto sottoposto a consultazione prevedeva la possibilità di revocare il permesso se l'interessato è stato condannato a una pena detentiva di almeno due anni (art. 63 AP-LStr).

⁴⁸ L'iniziativa parlamentare 08.449 del Gruppo liberale radicale, Basta con gli abusi da parte di chi è stato accolto dal nostro Paese, persegue il medesimo obiettivo. Il 22.01.2009 la CIP-CN ha deciso di non dar seguito a tale iniziativa parlamentare. Il 30.04.2009 il Consiglio nazionale ha aderito a tale proposta.

⁴⁹ Cfr. anche le iniziative parlamentari seguenti:
06.484, UDC, Reintroduzione dell'espulsione dal territorio nazionale. Ritirata il 22.1.2009 a seguito dell'Iniziativa espulsione.
08.426, Darbellay, Reintroduzione dell'espulsione quale pena accessoria. Il 22.1.2009 la CIP-N ha deciso di non dare seguito a tale iniziativa. Il 12.3.2009, il Consiglio nazionale ha aderito a tale proposta.

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione, tale soluzione comporta il pericolo che i tribunali penali, nel comminare le pene, possano influenzare in certa misura la revoca del permesso da parte delle autorità di migrazione. Alcuni partecipanti chiedono inoltre che per taluni reati gravi venga limitato il potere discrezionale delle autorità per quanto concerne la revoca del permesso.

La revoca del permesso dovrebbe pertanto essere possibile anche a prescindere dalla durata della pena pronunciata nel caso individuale, qualora il reato commesso sia passibile di una pena detentiva di almeno un anno. In questi casi si tratta sempre di reati assai gravi, in particolare contro l'integrità fisica, psichica o sessuale (soprattutto assassinio, omicidio intenzionale, violenza carnale, rapina qualificata, presa d'ostaggio, incendio intenzionale, tratta qualificata di esseri umani, genocidio).

In via eccezionale, in questi casi si può rinunciare alla revoca del permesso se l'interesse privato dello straniero è particolarmente rilevante e prevale sull'interesse pubblico alla revoca. La pertinente disposizione derogativa si applica anche in questo contesto (art. 63 cpv. 2 AP-LStr).

L'articolo 63 AP-LStr non si applica al tentativo (art. 22 CP) o alla complicità (art. 25 CP), giacché in tali casi il Codice penale prevede una riduzione obbligatoria o facoltativa della pena, per cui i reati non sono necessariamente passibili di una pena detentiva di almeno un anno. In tali casi occorre verificare se è giustificata la revoca in virtù dell'articolo 62 AP-LStr.

6.2.2 Cambiamento di Cantone di uno straniero titolare del permesso di dimora

Secondo il diritto vigente, le persone titolari di un permesso di dimora hanno diritto di cambiare Cantone se non sussistono motivi di revoca secondo l'articolo 62 LStr e se non sono disoccupate (art. 37 cpv. 2 LStr). La seconda condizione è stata tralasciata nell'avamprogetto posto in consultazione; su richiesta di alcuni Cantoni va ora ripristinata (art. 37 cpv. 2 AP-LStr).

7 Spiegazioni delle singole disposizioni

Modifica della legge federale sugli stranieri

Art. 33 cpv. 3, 34 cpv. 2, 35 cpv. 4, 37 cpv. 2 e 3, 51 e 83 cpv. 7

Gli adeguamenti sono necessari in virtù del nuovo disciplinamento della revoca dei permessi. Per ragioni di sistematica s'intende in particolare rinviare sia all'articolo 62 sia all'articolo 63. Ciò presuppone che, nel caso individuale, non sussista un motivo di revoca secondo gli articoli 62 o 63.

Art. 34 Permesso di domicilio

Cpv. 2 lett. c (nuova)

Per il rilascio del permesso di domicilio nell'ambito della procedura ordinaria dopo un soggiorno di dieci anni, le autorità dovranno verificare, oltre al rispetto dei termi-

ni (cpv. 2 lett. a) e ai motivi di revoca (cpv. 2 lett. b), anche il grado di integrazione⁵⁰.

Il grado di integrazione si misura in base al rispetto dell'ordinamento giuridico e dei valori della Costituzione federale, all'apprendimento di una lingua nazionale e alla volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione (art. 4 OIntS). Occorre tenere debitamente conto anche della necessità di «confrontarsi con le condizioni di vita in Svizzera».

I valori della Costituzione federale sono ad esempio violati se il comportamento dello straniero non rispetta i valori fondamentali della democrazia, della tolleranza, dell'autodeterminazione o della parità tra uomo e donna. Sono determinanti i fatti attestati.

Il rispetto dell'ordinamento giuridico presuppone una reputazione irreprensibile. In caso di procedimento penale pendente, la decisione in merito al rilascio del permesso di domicilio è sospesa fino all'eventuale abbandono del procedimento penale.

Oltre all'integrazione sociale, le conoscenze di una lingua nazionale devono permettere di allacciare autonomamente contatti nella vita quotidiana (ad esempio con le autorità preposte al mercato del lavoro, con gli insegnanti dei figli, per la consulenza professionale o per la consultazione medica). Nell'ambito delle misure per promuovere l'integrazione (Rapporto sulle misure d'integrazione 2007) il Consiglio federale ha incaricato l'UFM di elaborare, in collaborazione con le istituzioni e le autorità che operano nel settore, un progetto generale per promuovere l'apprendimento linguistico degli stranieri. In tale contesto dovranno essere sviluppati anche degli standard per constatare il livello linguistico e procedure di verifica (ad es. test) basati su diversi profili. Fino al termine di tali lavori, le conoscenze linguistiche richieste vanno dimostrate in base a esami linguistici effettuati da istituti di formazione o a conferme emanate dalle scuole frequentate in Svizzera. È tenuto debito conto di eventuali ostacoli all'apprendimento della lingua non imputabili a colpa (ad es. analfabetismo, impedimenti gravi per motivi di salute, onere di lavoro eccezionale, circostanze eccezionali nella vita privata ecc.).

La valutazione delle competenze linguistiche deve avvenire per quanto possibile nel quadro di una valutazione globale della situazione integrativa e delle competenze comunicative.

La Confederazione e i Cantoni sussidiano già attualmente formazioni linguistiche per determinati gruppi mirati che non beneficiano di possibilità formative adeguate nel contesto dell'offerta di corsi ordinari. Nel quadro di tali corsi linguistici sussidiati sono fornite in parte anche le prove delle competenze linguistiche.

Com'è già attualmente il caso nel quadro del rilascio anticipato del permesso di domicilio (cpv. 4), di regola le spese per dimostrare le competenze linguistiche devono essere a carico del richiedente.

La volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione si dimostra con l'esistenza di un rapporto lavorativo o formativo, oppure perlomeno con lo sforzo di creare un tale rapporto. È tenuto debito conto di un eventuale impedimento

⁵⁰ Le iniziative parlamentari 08.406, Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi, depositata da Müller Philipp, e 08.420, Concretizzare l'integrazione a livello legislativo, depositata da Pfister Gerhard, perseguono scopi analoghi. Il 27.06.2008 la CIP-CN ha deciso di dare seguito alle iniziative parlamentari. Il 28.08.2008 la CIP-CS ha dato la propria approvazione.

all'assunzione di un'attività lucrativa o al conseguimento di una formazione non imputabile a colpa (ad es. impedimenti gravi per motivi di salute, violenza psichica o fisica subita).

Cpv. 4

Lo straniero che ha profuso particolari sforzi per integrarsi può ottenere il permesso di domicilio già dopo una dimora ininterrotta negli ultimi cinque anni sulla scorta di un permesso di dimora (art. 34 cpv. 4 AP-LStr).

Il diritto vigente prevede già tale possibilità; tuttavia il capoverso 4 è riformulato in funzione del nuovo capoverso 2. Finora il rilascio anticipato del permesso di domicilio presupponeva un'«integrazione riuscita». Per evitare problemi nell'interpretazione dell'espressione «ben integrato» del capoverso 2, il rilascio anticipato del permesso di domicilio presuppone sforzi integrativi speciali. In linea di principio è mantenuta la prassi attuale.

Con l'articolo 34 capoverso 4 LStr s'intende creare un ulteriore incentivo all'integrazione. Le esigenze in materia di sforzi integrativi e di livello linguistico (cfr. anche n. 5.1) sono più elevate rispetto al rilascio del permesso di domicilio dopo dieci anni di residenza (cpv. 2).

Art. 42 Familiari di cittadini svizzeri

Cpv. 3

Secondo il diritto in vigore i coniugi stranieri di un cittadino svizzero hanno diritto al rilascio di un permesso di domicilio dopo aver soggiornato ininterrottamente per cinque anni in Svizzera, indipendentemente dal grado d'integrazione. Tale diritto si estingue soltanto se sussiste un motivo di revoca del permesso di domicilio (art. 51 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 63 LStr; soprattutto grave violazione dell'ordine e della sicurezza pubblici, dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto sociale).

La presente modifica prevede che anche in questi casi il permesso di domicilio sarà rilasciato soltanto se la persona in questione è ben integrata e in particolare se dispone delle conoscenze linguistiche necessarie per la vita di tutti i giorni. Si applicano gli stessi criteri validi per il rilascio ordinario del permesso di domicilio dopo un soggiorno ininterrotto di dieci anni (cfr. commento all'art. 34 cpv. 2 lett. c LStr).

Art. 43 Coniugi di stranieri titolari del permesso di domicilio

Cpv. 2

Secondo il diritto in vigore i familiari stranieri di una persona titolare di un permesso di domicilio hanno il diritto al rilascio di un permesso di domicilio dopo aver soggiornato ininterrottamente per cinque anni in Svizzera, indipendentemente dal grado d'integrazione. Tale diritto si estingue soltanto se sussiste un motivo di revoca del permesso di domicilio (art. 51 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 63 LStr; soprattutto violazione dell'ordine e della sicurezza pubblici, dipendenza dall'aiuto sociale).

Per quanto riguarda il presupposto dell'integrazione per il rilascio del permesso di domicilio, ai coniugi di stranieri titolari di un permesso di domicilio saranno applica-

te le condizioni valide per i familiari di cittadini svizzeri (cfr. commento alla modifica dell'art. 34 cpv. 2 lett. c e all'art. 42 LStr).

Art. 50 Scioglimento della comunità familiare

L'articolo 50 AP-LStr è adeguato dal punto di vista linguistico all'articolo 34 AP-LStr. La nozione di «integrazione riuscita» è sostituita mediante quella di «buona integrazione», giacché in linea di principio sono qui applicabili le medesime esigenze valevoli per il rilascio del permesso di domicilio. S'intende mantenere la prassi attualmente applicata a questa disposizione.

Art. 62 Revoca di permessi e di altre decisioni

Fusione degli attuali articoli 62 e 63 LStr

La disciplina della revoca generale di permessi e di decisioni (attuale art. 62 LStr) e quella della revoca del permesso di domicilio (attuale art. 63 LStr) saranno uniformate e di conseguenza semplificate. Si è constatato che spesso nella prassi la portata della diversa formulazione degli attuali articoli 62 e 63 LStr non è chiara. Nell'esame della proporzionalità di una revoca del permesso bisognerà tuttavia continuare a tenere conto della situazione personale nel singolo caso; ne fanno parte anche la gravità della colpa, la durata del soggiorno in Svizzera e il tipo di permesso rilasciato (art. 96 LStr).

Il permesso può essere revocato in caso di violazione rilevante e ripetuta dell'ordine e della sicurezza pubblici (lett. b; attuale art. 62 lett. c LStr). Ciò significa che ad esempio una piccola multa non può comportare la revoca del permesso. Può tuttavia portare alla revoca il ripetuto traffico di stupefacenti per mestiere, anche in piccole dosi. Ciò vale anche per ripetuti piccoli furti con scasso fatti per mestiere. In generale si è in presenza di una violazione rilevante dell'ordine e della sicurezza pubblici quando, secondo l'opinione prevalente, un comportamento contraddice i valori fondamentali e pertanto un ulteriore soggiorno in Svizzera non può più essere tollerato.

Anche qui occorre tuttavia applicare il principio della proporzionalità (durata del soggiorno, tipo di permesso rilasciato, situazione familiare, colpa della persona in questione).

In virtù delle prime esperienze s'intende abrogare la disposizione, introdotta con la LStr (attuale art. 63 cpv. 2 LStr)⁵¹, secondo cui, in caso di soggiorno in Svizzera di almeno 15 anni, la dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto sociale o l'aver fornito indicazioni false in occasione della domanda non costituisce un motivo di revoca del permesso di domicilio. Nella prassi questa disposizione fa sì che stranieri dipendenti dall'aiuto sociale non fanno più sforzi per provvedere al proprio sostentamento, poiché sanno che il loro soggiorno in Svizzera non può più essere messo in questione. Secondo la proposta del nostro Consiglio, le autorità sono comunque tenute a valutare la proporzionalità e l'appropriatezza della revoca del permesso di domicilio a causa di una considerevole dipendenza dall'aiuto sociale. Ciò vale in

⁵¹ Lo stesso obiettivo è perseguito dall'iniziativa parlamentare 08.450, Maggior margine di manovra per le autorità, depositata da Philipp Müller. Il 22.01.2009, la CIP-CN ha deciso di dare seguito a tale iniziativa parlamentare. La CIP-CS ha dato la propria approvazione il 27.03.2009.

particolare nel caso di una dipendenza senza colpa (ad es. a causa di un divorzio o di un reddito insufficiente). Va inoltre tenuto conto della durata del soggiorno in Svizzera (art. 96 LStr).

Spesso vi sono più motivi per la revoca del permesso di domicilio (reati ripetuti, dipendenza dall'aiuto sociale, debiti ecc.). Attualmente, in caso di soggiorno ininterrotto di più di 15 anni, la dipendenza dall'aiuto sociale non costituisce un motivo di revoca, neanche se l'integrazione della persona in questione è molto lacunosa.

Cpv. 2

L'«ordine e la sicurezza pubblici» costituiscono il termine generale per indicare i beni giuridici protetti dalla polizia:

- la sicurezza pubblica significa l'inviolabilità dei beni giuridici dell'individuo (vita, salute, libertà, proprietà, ecc.) e delle istituzioni dello Stato;
- l'ordine pubblico comprende l'ordinamento giuridico oggettivo e l'insieme delle nozioni non scritte di ordine, la cui osservanza costituisce, secondo l'idea sociale ed etica predominante, una condizione indispensabile della coabitazione pacifica dei cittadini.

Vi può essere una violazione rilevante dell'ordine e della sicurezza pubblici, anche nel caso in cui il singolo atto in sé non è sufficiente per giustificare una revoca, ma la sua commissione ripetuta o combinata con altri atti indica chiaramente che la persona in questione non è disposta a rispettare l'ordine e la sicurezza pubblici.

Let. a

La disposizione corrisponde in larga misura all'attuale articolo 62 lettera b LStr. Tuttavia, una «pena detentiva di lunga durata» non è più elencata separatamente come motivo di revoca, poiché non era chiara la relazione con il motivo di revoca «violazione dell'ordine e della sicurezza pubblici» (attuali art. 62 lett. c e 63 cpv. 1 lett. b LStr). In occasione dei dibattimenti sulla LStr in Parlamento è stata respinta una proposta della commissione che chiedeva di definire in modo preciso il termine «pena detentiva di lunga durata».

La revoca secondo l'articolo 62 capoverso 2 lettera a AP-LStr presuppone una condanna per un reato. Non presuppone invece che la condanna sia pronunciata nel quadro di una sentenza penale svizzera. Come sinora, anche una condanna pronunciata all'estero può giustificare la revoca⁵². Nel contesto della revoca secondo l'articolo 62 (risp. art. 63 AP-LStr), ciò vale in particolare se la condanna è stata pronunciata in uno Stato che rispetta i principi procedurali di base nonché i diritti di difesa nel procedimento penale dettati dallo Stato di diritto.

Contrariamente all'articolo 63 AP-LStr, il motivo di revoca secondo l'articolo 62 capoverso 2 lettera a AP-LStr non presuppone necessariamente una condanna passata in giudicato. Un comportamento passibile di pena può causare la revoca del permesso a condizione che sia incontestato o emerga dagli atti che esso va indubbiamente attribuito all'interessato.

⁵² In merito alla giurisprudenza attuale rinviamo alle sentenze del Tribunale federale 2C_609/2008 dell'8 gennaio 2009, consid. 2 e 3; 2C_381/2008 del 14 gennaio 2009, consid. 2; 2A.57/2000 del 17 aprile 2000, consid. 3; 2A.127/1994 del 17 ottobre 1995, consid. 3a; 2A.315/2005 del 18 ottobre 2005, consid. 3.2.1; vedasi anche DTF 134 II 25 consid. 4.3.1 pag. 29

Let. b–d

Nell'interesse di un disciplinamento trasparente, gli esempi di violazione o di minaccia dell'ordine e della sicurezza pubblici finora contenuti nell'articolo 80 capoverso 1 OASA saranno elencati nella legge⁵³.

Per crimini contro la pace (lett. d) s'intendono i reati di cui agli articoli 258–263 del Codice penale⁵⁴ (CP; Titolo dodicesimo: Dei crimini o dei delitti contro la tranquillità pubblica).

Vi è inoltre una violazione dell'ordine pubblico rilevante per la revoca del permesso se uno straniero, contravvenendo in modo chiaro ai valori e alle norme predominanti, mette sotto pressione i propri familiari in modo tale che questi ultimi contraggono un matrimonio contro la propria volontà (matrimonio forzato). Non è necessario che lo straniero subisca una condanna penale per tale comportamento (DTF 134 I consid. 4.3). Quanto detto vale anche per atti comparabili che violano in modo lampante la libertà individuale di una determinata persona.

Cpv. 3

Corrisponde all'attuale articolo 80 capoverso 2 OASA.

Cpv. 4

Il capoverso definisce concretamente gli elementi da esaminare per una revoca del permesso nel singolo caso.

La precedenza del diritto internazionale pubblico nell'applicazione della LStr si evince già dall'articolo 2 capoverso 1 LStr; non è quindi necessario ripetere esplicitamente tale principio nel presente articolo.

Per la revoca di un permesso va in particolare tenuto conto della prassi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) in riferimento all'articolo 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Nella sua giurisprudenza la Corte EDU ha ripetutamente osservato che nella pronuncia di allontanamenti va tenuto conto della situazione particolare degli stranieri che hanno passato tutta o la maggior parte della loro infanzia nel Paese ospitante (cfr. ad es. sentenze Üner⁵⁵, n. marg. 58 e Maslov⁵⁶, n. marg. 73).

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, nella ponderazione degli interessi pubblici e privati va ad esempio tenuto conto anche di una malattia psichica che potrebbe aggravare i problemi legati al rimpatrio (cfr. sentenza Emre⁵⁷ contro la Svizzera).

Anche se l'essere radicato nel Paese ospitante richiede un'estesa ponderazione degli interessi, la Corte EDU ha osservato nelle sentenze Üner (n. marg. 57) e Maslov (n. marg. 74) che la nascita o il lungo soggiorno nel Paese ospitante non impedisce automaticamente un allontanamento. Dall'articolo 8 capoverso 1 CEDU non si può

⁵³ Lo stesso obiettivo è perseguito dall'iniziativa parlamentare 08.420, Concretizzare l'integrazione a livello legislativo, depositata da Pfister Gerhard. Il 27.06.2008 la CIP-CN ha deciso di dare seguito a tale iniziativa parlamentare. La CIP-CS ha dato la propria approvazione il 28.08.2008.

⁵⁴ **RS 311.0**

⁵⁵ Corte EDU, sentenza del 18 ottobre 2006 – 46410/99

⁵⁶ Corte EDU, sentenza del 23 giugno 2008 – 1683/03

⁵⁷ Corte EDU, sentenza del 22 maggio 2008 – 42034/04

dedurre un diritto assoluto a non essere allontanati, poiché il capoverso 2 prevede limitazioni di tale diritto.

Secondo la Corte EDU anche nel caso in cui un cittadino straniero abbia uno statuto di soggiorno di durata indeterminata e sia ben integrato, la sua situazione in relazione a un allontanamento non può essere paragonata a quella di un cittadino originario⁵⁸. Nella causa *Kaya* contro la Germania la Corte EDU ha pertanto giudicato proporzionato ai sensi dell'articolo 8 CEDU l'allontanamento a tempo indeterminato di un cittadino turco nato in Germania nel 1978, anche se quest'ultimo era cresciuto, aveva frequentato le scuole e svolto un apprendistato in Germania⁵⁹.

Art. 63 Revoca di permessi in caso di reati gravi

Il presente articolo limita la libertà di decisione delle autorità per quanto concerne la revoca del permesso in caso di reati gravi. In questi casi gravi, l'interesse pubblico alla revoca del permesso prevale regolarmente sull'interesse privato dell'interessato a proseguire il proprio soggiorno.

Resta tuttavia possibile revocare il permesso anche in caso di condanne minori, se una violazione grave o ripetuta della sicurezza e dell'ordine pubblici fanno apparire la misura proporzionata alle circostanze del caso individuale (art. 62 cpv. 1 lett. b AP-LStr). In questo caso le autorità decidono liberamente in merito alla revoca; lo fanno tenendo conto in particolare della durata del soggiorno sino al momento della decisione nonché della situazione familiare (art. 62 cpv. 4 in relazione con l'art. 96 LStr).

Cpv. 1 lett. a

Se lo straniero è condannato a una pena passata in giudicato per un reato grave passibile di una pena detentiva di almeno un anno, il potere discrezionale delle autorità di migrazione per quanto concerne la decisione di revocare il permesso sarà limitato. Contrariamente al capoverso 1 lettera b, in tal caso la revoca è pronunciata a prescindere dalla durata della pena detentiva comminata nel caso individuale.

L'Iniziativa espulsione elenca anch'essa singoli reati che sfociano nella revoca del permesso. Il catalogo proposto alla lettera a si basa tuttavia, contrariamente all'elenco proposto dall'iniziativa, su un criterio oggettivo, ovvero la pena detentiva di almeno un anno. Introducendo il criterio della pena minima, il legislatore esprime che si tratta di reati particolarmente riprovevoli.

Contrariamente a quanto previsto dall'Iniziativa espulsione, è inoltre data la possibilità di rinunciare alla revoca onde tenere conto delle esigenze dettate dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale (cpv. 2).

⁵⁸ Corte EDU, sentenza del 18 ottobre 2006 – 46410/99 – Üner, n. marg. 56 con rinvio a *Moustaquim*, sentenza del 18 maggio 1991, serie A, vol. 193, pag. 20, n. marg. 49.

⁵⁹ Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2007 – 31753/02

Il Codice penale e la legge federale sugli stupefacenti (LStup) prevedono per i reati seguenti pene minime di un anno o più:

1. CP

Art. 111:	Omicidio intenzionale
Art. 112:	Assassinio
Art. 113:	Omicidio passionale
Art. 118 cpv. 2:	Interruzione della gravidanza senza il consenso della gestante
Art. 140 cfr 2:	Rapina a mano armata
Art. 140 cfr. 3 e 4:	Rapina agendo come associato a una banda o in modo particolarmente pericoloso. Pericolo di vita per la vittima
Art. 156 cfr. 2:	Estorsione, facendone mestiere o commettendola ripetutamente
Art. 156 cpv. 3 e 4:	Estorsione, usando violenza (→ art. 140) o mettendo in pericolo la vita o l'integrità corporale di terzi
Art. 157 cfr. 2:	Usura, facendone mestiere
Art. 182 cpv. 2:	Tratta di esseri umani qualificata (di minorenni o facendone mestiere)
Art. 184:	Privazione della libertà e rapimento qualificati
Art. 185:	Presa d'ostaggio
Art. 189 cpv. 3:	Coazione sessuale, fattispecie qualificata
Art. 190:	Violenza carnale
Art. 221:	Incendio intenzionale
Art. 223:	Esplosione
Art. 224:	Uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi
Art. 227 cfr. 1:	Inondazione o franamento (intenzionalmente)
Art. 228 cfr. 1:	Danneggiamento d'impianti elettrici, di opere idrauliche e di opere di premunizione (intenzionalmente)
Art. 231 cfr. 1 cpv. 2:	Propagazione di malattie dell'uomo (qualificata)
Art. 232 cfr. 1 cpv. 2:	Propagazione di epizoozie (qualificata)
Art. 233 cfr. 1 cpv. 2:	Propagazione di parassiti pericolosi per negligenza
Art. 240 cpv. 1:	Contraffazione di monete
Art. 244 cpv. 2:	Importazione, acquisto e deposito di monete false in grande quantità (qualificata)
Art. 264:	Genocidio
Art. 265:	Alto tradimento
Art. 266:	Attentati contro l'indipendenza della Confederazione
Art. 267 cfr. 1:	Tradimento nelle relazioni diplomatiche
Art. 271 cfr. 2:	Atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero (qualificati)
Art. 272 cfr. 2:	Spionaggio politico, casi gravi
Art. 273 cpv. 3:	Spionaggio economico, casi gravi

2. LStup

Art. 19 cpv. 1:	violazione della LStup, casi qualificati
Art. 20:	Presentazione di una domanda con indicazioni contrarie alla verità per procurare a se stesso o ad altri un permesso d'importazione, di transito o d'esportazione, casi qualificati

Cpv. 1 lett. b:

La disposizione si rifà in parte alla prassi del Tribunale federale in materia di ricongiungimento familiare. Se il coniuge straniero di un cittadino svizzero richiede per la prima volta un permesso di dimora o se ne richiede il rinnovo dopo una breve durata di soggiorno, nella sua giurisprudenza costante il Tribunale federale fissa a una pena detentiva di due anni il limite a partire dal quale non è più rilasciato un permesso ed è pronunciato l'allontanamento anche nel caso in cui non è ragionevolmente o solo difficilmente esigibile che il coniuge svizzero lasci la Svizzera. In questi casi il rilascio del permesso è giustificato solo in situazioni particolari (cosiddetta prassi Reneja, DTF 110 Ib 201, 130 II 176 consid. 4.1, pag. 185 con rinvii). S'intende ora applicare generalmente per la revoca di permessi questa regola dei due anni, indipendentemente dalla durata precedente del soggiorno e dal fatto che la pena sia condizionale o meno.

La revoca del permesso è pronunciata anche in caso di ripetute condanne a pene detentive di scarsa entità. È calcolata la durata complessiva delle singole pene pronunciate negli ultimi dieci anni; determinante è il periodo precedente l'ultima condanna passata in giudicato. È computato anche il numero di aliquote giornaliere nel quadro delle pene pecuniarie (art. 34 CP), visto che di regola non è possibile pronunciare una pena detentiva inferiore a sei mesi (art. 40 e 41 CP).

Cpv. 2

Nella decisione sulla revoca di un permesso vanno rispettate le pertinenti disposizioni della Costituzione federale e del diritto internazionale pubblico. Ne fanno parte in particolare il principio della proporzionalità dei provvedimenti delle autorità, il principio del «non-refoulement» e il diritto al rispetto della vita privata e familiare. In singoli casi motivati si può pertanto rinunciare eccezionalmente alla revoca del permesso.

La riserva generale del diritto internazionale pubblico nell'applicazione della LStr si evince già dall'articolo 2 capoverso 1 LStr; non è quindi necessario ripetere esplicitamente tale principio nel presente articolo.

Modifica della legge sull'asilo

Art. 60 Disciplinamento delle condizioni di residenza

Cpv. 2

I motivi di rifiuto del permesso di domicilio per le persone a cui è stato concesso l'asilo saranno adeguati ai nuovi articoli 62 e 63 LStr.

Disposizioni transitorie

Alle procedure pendenti prima dell'entrata in vigore della modifica di legge si applica il diritto previgente.

8 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale

Le modifiche di legge proposte non hanno ripercussioni finanziarie o in materia di personale per la Confederazione. Poiché dovranno esaminare sistematicamente il grado d'integrazione dei richiedenti prima di rilasciare il permesso di domicilio, i Cantoni avranno bisogno di più personale. Va quindi sviluppato un sistema appropriato d'esame che renda possibile una decisione rapida e fondata (ad es. presentazione del risultato di un test).

9 Costituzionalità

La competenza legislativa della Confederazione nel settore della migrazione si evince dall'articolo 121 capoverso 1 Cost. I principi costituzionali determinanti in relazione alla revoca di permessi previsti dalla legislazione sugli stranieri e all'espulsione di stranieri sono rispettati (soprattutto art. 25 cpv. 2 Cost., principio del «non-refoulement»; art. 10 e 13 Cost., tutela della sfera privata e familiare).