



Rapporto
sull'avamprogetto di modifica
della legge federale sugli stranieri
concernente il controprogetto indiretto
all'«Iniziativa espulsione»

Ufficio federale della migrazione

Berna, gennaio 2009

Compendio

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. 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 essere più 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 piccola pena 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 adattamento 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 di durata indeterminata 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.

Un'integrazione riuscita presuppone il rispetto dell'ordinamento giuridico, il riconoscimento dei valori fondamentali della Costituzione federale e la volontà di partecipare alla vita lavorativa e formativa. Rivestono inoltre un'importanza fondamentale anche le conoscenze linguistiche.

Con questa condizione legale per il rilascio del permesso di domicilio s'intende creare un incentivo per una migliore integrazione 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. Con il controprogetto indiretto s'intendono precisare i motivi di revoca e dare maggior peso al grado d'integrazione. In caso di 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.

Il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento il messaggio sull'iniziativa popolare e sul controprogetto indiretto entro il 15 agosto 2009.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
2 Tenore e obiettivo dell'iniziativa popolare	5
2.1 Tenore dell'iniziativa popolare	5
2.2 Obiettivi dell'iniziativa popolare	6
3 Analisi dell'iniziativa popolare	6
3.1 Validità	6
3.1.1 Compatibilità dell'iniziativa con le disposizioni cogenti del diritto internazionale pubblico	6
3.1.1.1 Diritto internazionale pubblico cogente (ius cogens)	6
3.1.1.2 Compatibilità con il principio del «non-refoulement»	6
3.2 Compatibilità con il diritto internazionale pubblico restante e con la Costituzione federale	7
4 Rigetto dell'iniziativa popolare	8
5 Il controprogetto indiretto	8
5.1 Obiettivi del controprogetto indiretto	8
5.2 Spiegazione delle singole disposizioni	11
6 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale	18
7 Costituzionalità	19

1 Situazione iniziale

Il 15 febbraio 2008 è stata depositata l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)», accompagnata da 210 919 firme valide.

Il 15 ottobre 2008 il Consiglio federale ha deciso di respingere l'iniziativa e di presentare un controprogetto indiretto, incaricando il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare un messaggio da presentargli entro il 15 agosto 2009.

2 Tenore e obiettivo dell'iniziativa popolare

2.1 Tenore dell'iniziativa popolare

L'iniziativa ha il seguente tenore:

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 121 cpv. 3-6 (nuovi)

³ A prescindere dallo statuto loro riconosciuto in base alla legislazione sugli stranieri, gli stranieri perdono il diritto di dimora in Svizzera e ogni diritto di soggiorno se:

sono stati condannati con sentenza passata in giudicato per omicidio intenzionale, violenza carnale o un altro grave reato sessuale, per un reato violento quale ad esempio la rapina, per tratta di esseri umani, traffico di stupefacenti o effrazione; o

hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale.

⁴ Il legislatore definisce le fattispecie di cui al capoverso 3. Può aggiungervi altre fattispecie.

⁵ L'autorità competente espelle gli stranieri che perdono il diritto di dimora e ogni diritto di soggiorno secondo i capoversi 3-4 e pronuncia nei loro confronti un divieto d'entrata di durata compresa tra 5 e 15 anni. In caso di recidiva, la durata del divieto d'entrata è di 20 anni.

⁶ Chi trasgredisce il divieto d'entrata o entra in Svizzera in modo altrimenti illegale è punibile. Il legislatore emana le relative disposizioni.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 8 (nuovo)

8. Disposizione transitoria dell'art. 121

(Dimora e domicilio degli stranieri)

Entro cinque anni dall'accettazione dell'articolo 121 capoversi 3-6 da parte del Popolo e dei Cantoni, il legislatore definisce e completa le fattispecie di cui all'articolo 121 capoverso 3 ed emana le disposizioni penali relative all'entrata illegale di cui all'articolo 121 capoverso 6.

2.2 Obiettivi dell'iniziativa popolare

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 entrano illegalmente in Svizzera.

Il margine discrezionale di cui godono attualmente le autorità per la pronuncia di tali misure dev'essere abolito.

3 Analisi dell'iniziativa popolare

Un'analisi approfondita dell'iniziativa popolare sarà presentata nel messaggio del Consiglio federale.

3.1 Validità

Se un'iniziativa viola il principio dell'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale pubblico, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte (art. 139 cpv. 2 Cost.).

L'iniziativa espulsione osserva l'unità della forma e della materia.

3.1.1 Compatibilità dell'iniziativa con le disposizioni cogenti del diritto internazionale pubblico

3.1.1.1 Diritto internazionale pubblico cogente (ius cogens)

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»)¹ 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.

Finora, una sola volta l'Assemblea federale ha dichiarato 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»².

3.1.1.2 Compatibilità con il principio del «non-refoulement»

L'iniziativa può essere interpretata in modo tale da rispettare il principio del «non-refoulement». Tale principio non garantisce un diritto di dimora, bensì

¹ DTF 109 Ib 64 consid. 6b pag. 72.

² FF 1994 III 1338, 1353 seg.

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 d'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 Internet³, 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.

3.2 Compatibilità con il diritto internazionale pubblico restante e con la Costituzione federale

L'accettazione dell'iniziativa condurrebbe a notevoli conflitti con il diritto internazionale pubblico non cogente e con le garanzie dello Stato di diritto previste dalla Costituzione. Un'iniziativa non può essere dichiarata nulla soltanto perché viola il diritto internazionale pubblico non cogente. Se il Popolo e i Cantoni accetteranno l'iniziativa, le autorità federali dovranno per quanto possibile interpretarla e applicarla conformemente al diritto internazionale pubblico. Se assolutamente necessario, occorre prendere in considerazione la disdetta dei pertinenti accordi internazionali.

L'applicazione dell'iniziativa popolare condurrebbe in particolare a una violazione dell'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁴, che prevede il rispetto della vita familiare e privata in caso di provvedimenti delle autorità. Tale principio è sancito anche dagli articoli 10 e 13 della Costituzione federale (Cost.). In ogni singolo caso occorre pertanto ponderare l'interesse pubblico all'allontanamento e gli interessi privati alla prosecuzione del soggiorno.

Ma anche gli accordi sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE nonché l'AELS statuiscono che in caso di condanna penale il diritto di soggiorno non può essere automaticamente revocato. Nel singolo caso occorre dimostrare che un ulteriore soggiorno costituirebbe effettivamente una minaccia per l'ordine pubblico. La prosecuzione di questi accordi sarebbe dunque messa in questione.

³ www.ausschaffungsinitiative.ch. Argomentario, stato 18.12.2008.

⁴ RS 0.101

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

4 Rigetto dell'iniziativa popolare

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 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, procurare nel Paese d'origine i documenti di viaggio delle persone interessate, necessari per eseguire l'allontanamento.

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

5 Il controprogetto indiretto

5.1 Obiettivi del controprogetto indiretto

Rilascio del permesso di domicilio solo in caso di integrazione riuscita

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.

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 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 dell'integrazione riuscita. Non è giustificato privilegiare i coniugi stranieri rispetto agli altri stranieri nell'ambito del rilascio del permesso di domicilio.

Un'integrazione riuscita 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 la conoscenza di una lingua nazionale costituisce un presupposto importante.

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.

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 una violazione della legge.

Attualmente la legge 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 le conoscenze linguistiche. Anche in tal caso devono essere adempite le altre condizioni, già menzionate, per un'integrazione riuscita. Le esigenze precise saranno definite dal Consiglio federale nell'ordinanza esecutiva della legge sugli stranieri.

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. (Belgio, Germania, Danimarca, Francia, Principato del Liechtenstein, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia, Gran Bretagna, Irlanda, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Svezia, Stati Uniti, Canada, Andorra, Principato di Monaco, San Marino, Città del Vaticano). Se esiste un accordo di domicilio non è possibile introdurre ulteriori condizioni per il rilascio del permesso di domicilio. Tuttavia, agli Stati summenzionati si applica anche l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, che garantisce un diritto di soggiorno molto esteso. Il rilascio del permesso di domicilio riveste pertanto minore importanza rispetto al rilascio a persone di Stati terzi.

Revoca coerente dei permessi in caso di reati gravi

Con l'introduzione, il 1° gennaio 2008, della legge sugli stranieri, i motivi di revoca dei permessi sono stati riformulati (art. 62 seg. LStr), ma dal punto di vista del contenuto è stato ripreso il disciplinamento precedente (cfr. messaggio relativo alla LStr⁵). Vista la prassi divergente dei Cantoni e in considerazione di una recente decisione di principio del Tribunale federa-

⁵ FF 2002 3327, pag. 3377

le⁶ 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'intendere raggiungere una prassi uniforme con una nuova disposizione secondo cui, indipendentemente dal tipo di reato commesso, il permesso è revocato dalle autorità e lo straniero in questione deve lasciare la Svizzera nel caso di una pena detentiva di almeno due anni o di una condanna cumulativa di almeno 720 giorni o aliquote giornaliere (art. 63 AP-LStr). In tal modo il criterio determinante per la decisione di revoca del permesso è la gravità del reato, indipendentemente dalla fattispecie.

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, nel caso in cui vi sia 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.

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. p.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 piccola pena per un'unica

⁶ DTF 134 II 1

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.

5.2 Spiegazione delle singole disposizioni

Modifica della legge federale sugli stranieri

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

Gli adattamenti sono necessari in virtù del nuovo disciplinamento della revoca dei permessi. Per ragioni di sistematica s'intende in particolare rinviare agli articoli 62 e 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 termini (cpv. 2 lett. a) e ai motivi di revoca (cpv. 2 lett. b), anche il grado di integrazione.

Il grado di integrazione si rispecchia nel rispetto dell'ordinamento giuridico e dei valori della Costituzione federale, nell'apprendimento di una lingua nazionale e nella volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione (art. 4 OIntS).

I valori della Costituzione federale sono ad esempio violati in presenza di un comportamento che non rispetta i valori fondamentali della democrazia, della tolleranza, dell'autodeterminazione o della parità tra uomo e donna.

Oltre all'integrazione sociale, le conoscenze linguistiche 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'Ufficio federale della migrazione di elaborare, in collaborazione con le istituzioni e le autorità che operano nel settore, un progetto generale per promuovere l'apprendimento linguistico dei migranti. In tale contesto dovranno essere sviluppati anche degli standard per constatare il livello linguistico e procedure di verifica (p.es. test) basati su diversi profili.

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.

Cpv. 4

Il permesso di domicilio continuerà a poter essere rilasciato dopo un soggiorno di cinque anni se il richiedente conosce bene una lingua nazionale. S'intende così creare un incentivo per apprendere velocemente una lingua nazionale e quindi per migliorare la comunicazione nella vita quotidiana. Trattandosi di un incentivo particolare, il livello linguistico richiesto in caso di rilascio anticipato del permesso di dimora è più alto rispetto a quello necessario per il rilascio ordinario del permesso di domicilio dopo dieci anni (cpv. 2 lett. c).

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 combinazione 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 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

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

Secondo il diritto vigente i familiari stranieri di persone titolari di un permesso di domicilio hanno diritto al rilascio di un permesso di domicilio dopo un soggiorno ininterrotto di cinque anni, indipendentemente dal grado di integrazione. Tale diritto si estingue soltanto se sussiste un motivo generale di revoca (art. 51 cpv. 2 lett. b in combinazione con l'art. 62 LStr;

soprattutto violazione dell'ordine e della sicurezza pubblici; dipendenza dall'aiuto sociale).

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 traffico professionale di stupefacenti, 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), 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 Consiglio federale, 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 particolare nel caso di una dipendenza senza colpa (p.es. a causa di un divorzio o di un reddito insufficiente). Va inoltre tenuto conto anche 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 individuali (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.

Lett. 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 commissionale che chiedeva di definire in modo preciso il termine «pena detentiva di lunga durata».

Lett. 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 legge.

Con crimini contro la pace (lett. d) s'intendono i reati di cui agli articoli 258 segg. 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 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 preminenza 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. p.es. sentenze Üner⁷, n. marg. 58 e Maslov⁸, 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 Emre⁹ contro la Svizzera).

Anche se il fatto che lo straniero è 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 dedurre un diritto assoluto a non essere allontanati, poiché il capoverso 2 prevede delle restrizioni.

Anche nel caso in cui un cittadino straniero abbia uno statuto di soggiorno illimitato e sia ben integrato, la sua situazione in relazione a un allontanamento non può essere paragonata a quella di un cittadino originario¹⁰. 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

⁷ Corte EDU, sentenza del 18 ottobre 2006 – 46410/99

⁸ Corte EDU, sentenza del 23 giugno 2008 – 1683/03

⁹ Corte EDU, sentenza del 22 maggio 2008 – 42034/04

¹⁰ 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.

era cresciuto, aveva frequentato le scuole e svolto un apprendistato in Germania¹¹.

Art. 63 Revoca di permessi in caso di reati gravi

Cpv. 1

Let. a:

Un permesso può essere revocato se è stata pronunciata una pena detentiva di almeno due anni. Si statuisce così il principio generale secondo cui in questi casi l'interesse pubblico a una revoca prevalga sugli interessi privati a una prosecuzione del soggiorno (lett. a).

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 cosiddetta regola dei due anni, indipendentemente dalla durata precedente del soggiorno e dal fatto che la pena sia condizionale o meno.

Per le pene detentive pronunciate in Svizzera, la quota degli stranieri è in aumento dal 1985¹²

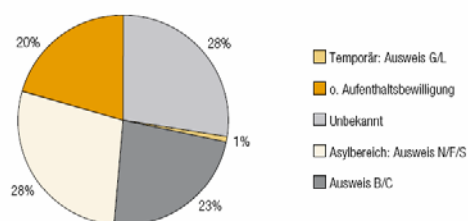
Einweisungen: Übersicht										
	Total	Schweizer		Ausländer		Geschlossene Anstalten			Ausländer	
			%		%	Total	Schweizer	%		%
1985	10611	8181	77.1	2430	22.9	1222	784	64.2	438	35.8
1990	10699	7832	73.2	2867	26.8	829	414	49.9	415	50.1
1995	8902	5427	61.0	3475	39.0	534	236	44.2	298	55.8
2000	5655	2867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

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

¹¹ Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2007 – 31753/02

¹² Ufficio federale di giustizia, Informazioni sull'esecuzione delle pene e delle misure; Bollettino info 1/2008 (disponibile in tedesco e francese).

Einweisungen: AusländerInnen nach Status



AusländerInnen: Einweisungen nach Hauptdelikt

	Total	Vermögen		Andere StGB		SVG		BetmG		ANAG (inkl. 252 & 291 StGB)	Andere & unbekannt		Bussen- um- wandlung		
			%		%		%		%			%			
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

AusländerInnen: Einweisungen nach Staatsangehörigkeit

	Total	westl. Mittelmeer		Resteuropa		Balkan		östl. Mittelmeer		Afrika	Südamerika		Andere		
			%		%		%		%			%			
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 anni¹³.

Nel 2007 la disposizione proposta avrebbe riguardato circa 200 stranieri (compresi gli autori recidivi) con un permesso in Svizzera, che hanno commesso in particolare reati in materia di stupefacenti, reati violenti e reati patrimoniali (comprese le rapine).

Anche in caso di pene minori resta possibile la revoca del permesso in presenza di una violazione rilevante o ripetuta dell'ordine e delle sicurezza

¹³ Ufficio federale di statistica, Pene detentive e loro durata secondo le leggi più importanti, 2007; stato della banca dati 15.9.2008.

pubblici e se secondo le circostanze del singolo caso la misura appare proporzionata (art. 62 cpv. 1 lett. b AP-LStr). La decisione di revoca rientra nel margine d'apprezzamento delle autorità, che devono tenere conto in particolare della durata del soggiorno e della situazione familiare (art. 62 cpv. 4 in combinazione con l'art. 96 LStr).

Lett. b:

Un permesso può essere revocato anche nel caso in cui la persona interessata è stata condannata ripetutamente a pene minori. Le pene detentive degli ultimi dieci anni vengono cumulate; è determinante il periodo che precede l'ultima condanna passata in giudicato. In caso di pene pecuniarie si tiene conto anche del numero di aliquote giornaliere (art. 34 CP), poiché di regola non possono essere pronunciate pene detentive di durata inferiore a sei mesi (art. 40 e 41 CP).

Cpv. 2

Nella decisione sulla revoca di un permesso vanno osservate 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 della LStr; non è quindi necessario ripetere esplicitamente tale principio nel presente articolo.

Modifica della legge sull'asilo

Art. 60 Disciplina delle condizioni di residenza

I motivi di rifiuto del permesso di domicilio per le persone a cui è stato concesso l'asilo devono essere adattati 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.

6 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 (p.es. risultato di un test).

7 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).