

# Consultazione in merito alle modifiche (revisioni parziali) della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri

**SPERRFRIST / EMBARGO**  
**26.3.2009,11:50h**

## Parere comune

### delle seguenti organizzazioni:

L'AGORA - l'Aumônerie Genevoise Oecuménique  
auprès des Requérents d'Asile et des Réfugiés  
Alternative Liste Zürich AL  
Anlaufstelle für Asylsuchende Baselland  
Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel  
Association suisse des Centres sociaux protestants  
CSP  
augenaufl Basel  
augenaufl Bern  
augenaufl Zürich  
Beratungsstelle für Militärverweigerung und Zivil-  
dienst BfMZ  
Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers  
CaBi-Antirassismustreffpunkt St.Gallen  
C.E.D.R.I. und Freundeskreis Cornelius Koch  
Centre de Contact Suisses-Immigrés Genève  
cfd - Die Feministische Friedensorganisation  
Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)  
Coordination asile.ge  
Coordination contre l'exclusion et la xénophobie  
(StopEX)  
Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz  
DJS  
droitsfondamentaux.ch  
FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration  
Freiplatzaktion Zürich  
Forum pour l'intégration des migrantes et migrants  
FIMM

Gesellschaft für bedrohte Völker GfV  
Grüne - Les Verts  
GSsA Groupe pour une Suisse sans armée  
Humanrights.ch/MERS  
IGA SOS RACISME  
Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen  
Basel IGA  
JUSO Schweiz  
KUTÜSCH  
Luzerner Asylnetz  
Netzwerk Asyl Aargau  
Plattform asylon  
SAH-OSEO-SOS: Sekretariat der SAH-Vereine  
Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich SPAZ  
Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und  
Ausländerrecht  
Schweizerischer Friedensrat SFR  
Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB  
Schweizerisches Zivildienstkomitee  
Solidaritätsnetz Ostschweiz  
Solidaritätsnetz Region Basel  
Solidarité sans frontières  
Swiss Recovery Foundation  
Syndicat SIT (syndicat interprofessionnel de travail-  
leuses et travailleurs)  
Verein für die Rechte illegalisierter Kinder

---

Introduzione.....	pagina 2
LAsi.....	pagina 5
LEtr.....	pagina 12

---

**Stato 16.7.2009**

Traduzione dal tedesco: Fabio Perbellini <oltre@netplus.ch>

## **Una legislazione sbagliata a spese dei valori umanitari e dei principi dello Stato di diritto**

### **Osservazioni fondamentali**

In risposta a due postulati riguardanti l'efficacia di diverse innovazioni introdotte nel diritto penale, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), in nome del Consiglio federale, affermava in un comunicato stampa del 3 settembre 2008 che «per esperienza è possibile esprimersi sugli effetti delle nuove leggi o di quelle riviste soltanto tre o quattro anni dopo la loro entrata in vigore». Dal momento che la Parte generale del Codice penale svizzero sottoposta a revisione e il nuovo diritto penale minorile sono entrati in vigore il 1° gennaio 2007, nel corso di una prima fase ci si limiterà a raccogliere dati e informazioni. Soltanto in una seconda fase sarà possibile verificare se gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti e se s'impongono delle modifiche.<sup>1</sup>

In materia di legge sull'asilo (LAsi), esposta da anni a un attivismo legislativo senza confronti, e di legge sugli stranieri (LStr), sottoposta da poco a una revisione totale, non valgono evidentemente gli stessi criteri. Invece che dalla ragionevolezza e dalla razionalità legislativa, l'agire giuridico è guidato dalla simbolica populista: nonostante a seguito delle ultime modifiche la più volte rivista legge sull'asilo sia stata messa in vigore parzialmente solo il 1° gennaio 2007 e nella sua totalità il 1° gennaio 2008, il DFGP, con l'appoggio del Consiglio federale, ha annunciato un'ulteriore tornata di revisioni. Non senza una certa irritazione, apprendiamo dal rapporto esplicativo concernente la modifica della legge sull'asilo (di seguito RE LAsi) che, anche se «le esperienze maturate in seguito alla [appena avvenuta] revisione parziale della LAsi (...) sono del tutto positive», è necessario intervenire ancora una volta sull'impianto legislativo – e anche la motivazione dà da pensare – «onde diminuire l'attrattiva esercitata dalla Svizzera sui richiedenti l'asilo». Il RE LAsi non perviene tuttavia a motivare in modo plausibile l'urgere di tale obiettivo e quanto a noi non riusciamo a vedervi alcuna opzione auspicabile, anzi! La proposta di revisione della LAsi risulta oltretutto essere anomala anche alla luce dei principi di metodica legislativa.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sul numero 1/2009 della Rivista degli Avvocati, in riferimento alle richieste di revisione del CP, la Consigliera federale Widmer-Schlumpf sottolineava: «Si tratta innanzitutto di verificare, fatti alla mano, le ripercussioni effettive della revisione delle disposizioni generali del Codice penale. (...) Di particolare importanza saranno le statistiche delle denunce e delle sentenze, come anche le esperienze dei tribunali, delle autorità di perseguimento e di esecuzione penali, degli avvocati e delle associazioni delle vittime. Entro la fine del 2010 le prime conclusioni e i primi risultati saranno pubblicati in forma di un rapporto intermedio.» (p.10)

<sup>2</sup> Per quanto riguarda i principi di metodica legislativa cfr. Charles-Albert Morand, *Die Erfordernisse der Gesetzgebungsmethodik und des Verfassungsrechts im Hinblick auf die Gestaltung der Rechtsvorschriften*, in: Dieter Grimm/ Werner Maihofer (ed.), *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, vol. 13, *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, Opladen 1988, 11 segg.; sono d'accordo a questo proposito e contrari con il punto della revisione della LAsi trattato in seguito anche Martina Caroni/ Sandro Hofstetter, *Flüchtlingsrechtliche und rechtsstaatliche Überlegungen zur geplanten Teilrevision des Asylgesetzes betreffend Desertion und Dienstverweigerung*, in: *Asyl* 3/08, 3segg. in partic. 9seg.; su questa tematica vedi anche il colloquio *Ethik-Menschenrechte-Asyl*, tenutosi il

Le revisioni proposte – fatta eccezione per alcune correzioni tecnico-legislative di tipo redazionale – significano un ulteriore giro di vite delle norme in materia di asilo che si iscrive nella tendenza all'inasprimento in atto ormai da anni<sup>3</sup> senza per altro riuscire ad influenzare in modo sostanziale il numero di richiedenti l'asilo. La brama di revisione dimostra anzitutto una scarsa considerazione dei valori umanitari e dei principi dello Stato di diritto.

La direttiva sul rimpatrio, in corso di recepimento nel quadro di uno sviluppo Schengen, obbliga la Svizzera, entro la fine del 2011, a ridurre da 24 a 18 mesi la durata massima della carcerazione per tutte le misure coercitive. Inoltre, gli stranieri soggiornanti illegalmente non potranno più essere allontanati senza formalità. Invece di dare rapida attuazione a questi obblighi, il nostro Paese si accinge ancora una volta a contraddire gli impegni assunti a livello internazionale.

**Le revisioni di legge proposte sono inutili e mancano di un fondamento oggettivo. Nell'ottica dei diritti fondamentali e dei diritti umani vanno chiaramente respinte.**

---

31.10.2008 presso l'Università di Friburgo, atti disponibili online all'indirizzo [www.unifr.ch/iiedh/fr/publications/documents-de-travail](http://www.unifr.ch/iiedh/fr/publications/documents-de-travail)

<sup>3</sup> Sul continuo smantellamento dello Stato di diritto in materia legge sull'asilo e legge sugli stranieri vedi fondamentalmente Marc Spescha, *Mobilmachung gegen den Rechtsstaat*, in: *Widerspruch* 55, p. 141 segg.

# **Revisione della LAsi**

## **Proposte di revisione della LAsi e parti della legge sugli stranieri ad esse collegate in particolare**

### **1. Esclusione degli obiettori di coscienza e dei disertori dalla qualità di rifugiato (art. 3 cpv. 3 [nuovo] LAsi)**

Fattore scatenante della proposta di revisione parziale della LAsi è stata una sentenza della Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA) del 20 dicembre 2005 o, più precisamente, l'interpretazione errata della stessa da parte dell'allora titolare del DFGP, Christopher Blocher, nel frattempo non rieletto al Consiglio federale, e dell'Ufficio federale della migrazione (UFM). La CRA aveva stabilito che andavano riconosciuti come rifugiati gli obiettori di coscienza e i disertori provenienti dall'Eritrea in presenza del fondato di timore di esposizione alle sanzioni previste nel paese africano e classificate tra le forme di tortura per la loro sproporzionata durezza dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Secondo la CRA, il rigore eccessivo delle pene previste per renitenti e disertori aveva ragioni politiche. Contrariamente all'interpretazione data dal Consigliere federale Blocher, che vedeva nella sentenza una modifica della prassi e le attribuiva un potenziale di richiamo per tutti gli obiettori di coscienza, la CRA si era limitata ad applicare la *prassi vigente* sulla rilevanza in materia di asilo delle sanzioni previste per renitenti e disertori a quelli provenienti dall'Eritrea. In un'analisi differenziata delle motivazioni della sentenza della CRA e dell'orientamento della giurisprudenza nazionale e internazionale, della dottrina e dell'UNHCR sulla rilevanza in materia di asilo delle sanzioni previste per obiettori di coscienza e disertori, i professori di diritto Martina Caroni e Sandro Hofstetter sono giunti alla seguente conclusione:

*«La sentenza non ha quindi portato, come più volte sostenuto, al generale e incondizionato riconoscimento della qualità di rifugiati agli obiettori di coscienza e ai disertori eritrei. Non statuisce alcuna concessione collettiva di asilo, ma continua ad esigere che si decida sulla qualifica di rifugiato e sulla concessione dell'asilo nel quadro degli usuali controlli sull'attendibilità della domanda.»<sup>4</sup>*

Malgrado questo parere, il rapporto relativo alla revisione della LAsi considera la pubblicazione della sentenza «almeno in parte» responsabile dell'aumento del numero delle domande d'asilo di cittadini eritrei. Viene inoltre evocato il pericolo che la prassi (in essere) «sfociando generalmente in una concessione dell'asilo alle persone interessate», accresca «l'attrattiva della Svizzera quale Paese d'asilo per gli obiettori di coscienza e i disertori provenienti da altri Paesi» (RE LAsi, 1.2.2/ 1.3.1/2.1.2). A prescindere dal fatto che il numero dei richiedenti l'asilo è aumentato anche negli altri Paesi europei, in alcuni casi ancora più nettamente che in Svizzera (RE LAsi, 1.2.2, p.6), la motivazione fornita per l'introduzione del nuovo art. 3 cpv. 3 LAsi è infondata. Ciò a maggior ragione visto che, come ammette lo stesso rapporto, secondo la prassi del Tribunale amministrativo federale un perseguimento penale dei casi di renitenza e diserzione non ha «di per sé una rilevanza sotto il profilo dell'asilo».

Per contro, un inasprimento della giurisprudenza della CRA in materia di obiettori di coscienza sarebbe estremamente problematico sia dal punto di vista del diritto internazionale pubblico che da quello dello Stato di diritto<sup>5</sup> e andrebbe quindi respinto. Se però, come spiegato

<sup>4</sup> Caroni/ Hofstetter, op. cit., p.4.

<sup>5</sup> Così anche Caroni/ Hofstetter, p. 5.

dalla Consigliera federale Widmer-Schlumpf a metà gennaio 2009 in occasione della presentazione del progetto di consultazione, non siamo affatto in presenza di una modifica della prassi ma di un “chiarimento”, si tratta allora di un intervento *superfluo*.<sup>6</sup> *È assolutamente inaccettabile che il Consiglio federale, in nome della agognata riduzione dell’attrattiva della Svizzera quale Paese d’asilo, modifichi la legge accollandosi però il rischio di violare la Convenzione sui rifugiati ignorando, in caso di dubbio, la definizione di rifugiato che essa fornisce.*

Ricorrendo a una metafora edile, il primo dei “pilastri” (RE LAsi, p. 6) su cui poggia il progetto si rivela quindi palesemente non portante. L’esclusione degli obiettori di coscienza e dei disertori dalla qualità di rifugiato non contribuisce in alcun modo al raggiungimento dell’obiettivo dichiarato dalla revisione, ovvero quello di far scendere il numero delle *domande d’asilo*. Ciò anche in considerazione del fatto che, nel caso delle situazioni giudicate rilevanti dalla CRA, dovrebbe per lo meno essere disposta l’ammissione provvisoria in Svizzera, come ammette lo stesso Consiglio federale (RE LAsi, 1.3.1).

## **2. Sanzioni penali per «attività politica abusiva»: un esempio di criminalizzazione dell’espressione delle opinioni politiche (art. 115 d/116 c,d nuova LAsi)**

Le modifiche che si intendono apportare agli artt. 115 e 116 LAsi criminalizzano chi, da richiedente l’asilo, svolge pubblicamente attività politiche al solo scopo di far sorgere motivi soggettivi dopo la fuga e chi presta il proprio aiuto a questo scopo. Ammesso che tali attività rappresentino un “abuso del diritto d’asilo”, ci sembra inconciliabile con lo spirito della Costituzione federale il fatto che la rivendicazione pacifica del diritto a comunicare, uno dei pilastri fondamentali della nostra democrazia, sia (potenzialmente) minacciato da sanzioni nel caso dei richiedenti l’asilo e delle persone che li sostengono. Neppure la lotta agli abusi può giustificare una limitazione della libertà di espressione e di riunione. Al contrario, un intervento di questo tipo deve essere respinto in quanto in contrasto con la Costituzione federale e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (art. 10 cpv. 2 CEDU). Anche secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale federale, la libertà di espressione e di riunione è talmente fondamentale per una democrazia viva da far passare in subordine eventuali “abusi” del diritto d’asilo. In ogni caso, la prova del (presunto) abuso, ovvero dell’attività svolta *esclusivamente* ai fini del diritto d’asilo, potrebbe essere molto difficile da produrre nella pratica. La nuova disposizione sarebbe oltretutto scarsamente efficace anche come deterrente, in quanto i richiedenti l’asilo difficilmente si lascerebbero impressionare dalla minaccia di una multa.

Dal punto di vista della pratica democratica, risulta particolarmente grave la criminalizzazione, prevista dal nuovo art. 116 lett. d LAsi, degli aiuti forniti per motivi ideali o etici ai richiedenti l’asilo che svolgono attività politiche. A prescindere dal fatto che in questo caso, contrariamente a quanto prevede di norma il diritto penale, è minacciata di sanzione la complicità a una violazione, il testo della disposizione («*segnatamente alla sua pianificazione e organizzazione*») trasforma in potenziale reato praticamente ogni forma di aiuto per una manifestazione politica – come ad esempio interventi di sostegno sui media o dichiarazioni pubbliche di solidarietà. La nuova disciplina non riguarderebbe quindi solo i richiedenti l’asilo, ma anche i

---

<sup>6</sup> Idem Christoph Wehrli, Am Kern der Asylpolitik. Der Flüchtlingsbegriff in der Debatte, NZZ del 2.2.2009, p. 9.

cittadini svizzeri che si impegnano pubblicamente a favore della loro causa. In uno *Stato di diritto*, le ingerenze di questo tipo nei diritti fondamentali vanno respinte con la massima determinazione.

### **3. Abrogazione della possibilità di presentare una domanda d'asilo all'estero (art. 19 nuova LAsi / art. 20 abrogato vecchia LAsi): esclusione di fatto delle persone particolarmente vulnerabili dalla possibilità di richiedere l'asilo**

Il fatto che la Svizzera sia attualmente l'unico Paese europeo che permette di depositare le domande d'asilo anche nelle proprie ambasciate, non è un motivo sufficiente per abrogare in futuro tale possibilità. Dal punto di vista politico sarebbe molto più giusto fare pressione sugli altri Stati europei affinché concedano o reintroducano un diritto analogo. Le procedure per vie consolari rispettano lo spirito della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, sono efficienti e poco costose. In caso di decisione negativa non comportano costi di aiuto sociale e di rimpatrio. Il fatto che sia stato approvato l'8 per cento delle domande presentate nel 2007 tramite le ambasciate, dimostra che per questa via non pervengono esclusivamente domande infondate. Basti pensare che negli ultimi 14 anni il tasso di decisioni positive per le domande depositate nelle ambasciate è stato in media dell'11 per cento, ovvero superiore di due punti percentuali rispetto a quello delle procedure iniziate in Svizzera! Lo smantellamento di questo canale priverebbe di ogni possibilità di tutela soprattutto coloro che non sono in grado di organizzare da soli la propria fuoriuscita, segnatamente le persone vulnerabili quali bambini, giovani e donne (soprattutto quelle con figli a carico), anziani e persone in cattive condizioni di salute o senza risorse finanziarie. Il fatto che comporti «un onere considerevole sotto il profilo del personale e finanziario» (RE LAsi, 1.3.3), non è una ragione sufficiente per abrogare la procedura. La sua abrogazione favorirebbe le fughe, molto più pericolose, tramite passatori illegali e non sarebbe compatibile con la tradizione umanitaria della Svizzera.<sup>7</sup>

Ci sembra, inoltre, ingiusto affermare che le persone che non sono minacciate ma desiderano lasciare il loro Paese d'origine per venire in Europa «possono realizzare facilmente il loro progetto presentando una domanda d'asilo all'estero» (RE LAsi, 1.3.3). I richiedenti senza i requisiti necessari non ottengono infatti l'accesso alla Svizzera. Il fatto che le domande debbano comunque essere esaminate prima di essere eventualmente respinte come infondate, rappresenta un «onere» ragionevole per il nostro Paese. Gli atteggiamenti umanitari non hanno prezzo ma hanno comunque un costo.

Nemmeno il «rischio», paventato dal Consiglio federale, che la Svizzera possa essere considerata competente, qualora un richiedente depositi una domanda d'asilo in un altro Stato aderente all'Accordo di Dublino dopo averne presentata una presso una rappresentanza svizzera, non giustifica in alcun modo l'abrogazione dell'attuale possibilità di depositare le domande nelle nostre ambasciate. Inoltre, secondo il rapporto, le persone direttamente o seriamente minacciate nei rispettivi Paesi d'origine devono poter ottenere anche in avvenire un visto di entrata in Svizzera (RE LAsi 1.3.3). Il fatto di attendersi una riduzione del carico di lavoro dall'abrogazione della via consolare è privo di fondamento: la verifica della serietà del-

---

<sup>7</sup> Cfr. anche Etienne Piguet, Für ein Asylgesuch fliegen Sie bitte 8000 Kilometer weiter! Die Abschaffung der Möglichkeit in Schweizer Botschaften ein Asylgesuch zu stellen, verstösst gegen den Geist der Genfer Konvention, NZZ am Sonntag, 22.2.2009, p.19.

le minacce implicherà comunque anche in futuro un esame preliminare sommario. La riduzione dei carichi di lavoro del personale delle ambasciate consentita dalla revisione è dunque trascurabile.

#### **4. Soccorso d'emergenza e ulteriori limitazioni, in particolare nel caso delle cosiddette domande multiple / Smantellamento di altri diritti procedurali (art. 82 cpv. 2 nuova LAsi, artt. 16, 34 e 36 LAsi e artt. 108-114 nuova LAsi)**

##### **Inasprimento delle disposizioni in materia di domande multiple**

Contrariamente alle affermazioni delle autorità, l'istituto del soccorso d'emergenza non può essere qualificato né come efficace né come dignitoso. Esso ha anzi creato nuovi problemi sia agli interessati che alla società nel suo insieme. Estremamente preoccupante dal punto di vista dello Stato di diritto è anche l'attuazione disomogenea del soccorso d'emergenza da un Cantone all'altro<sup>8</sup>.

Di fronte a uno scenario di questo genere, va respinta l'estensione di tale istituto ai richiedenti l'asilo che dopo essere tornati in patria depositano una nuova domanda. Quali potenzialmente perseguitati, essi meritano lo stesso trattamento riservato a coloro che presentano la domanda per la prima volta. È necessario svolgere un'audizione, gli interessati non vanno assoggettati al regime del soccorso di emergenza e, una volta trascorsi i tre mesi di divieto generale, bisogna concedere loro un permesso di lavoro. Il prelievo di emolumenti nel caso delle domande multiple costituisce una nuova e inutile barriera che scoraggia l'accesso a una procedura giuridica legittima.

Va respinta anche l'esclusione dalla possibilità di un'audizione, segnatamente quando si tratta di valutare la questione della possibilità di ritorno in uno Stato terzo in cui vi sia una protezione effettiva dal respingimento. Un'audizione può fornire indicazioni assolutamente fondamentali al fine di stabilire se in un determinato caso, sia appropriato deviare dalla procedura ordinaria.

##### **Smantellamento di altri diritti procedurali**

Per quanto concerne le richieste di riesame respinte, il proibitivo termine di ricorso di appena cinque giorni è in netto contrasto con una tutela effettiva degli interessi (con ricorso ai servizi di un avvocato) e non risulta nemmeno compatibile con le garanzie procedurali riconosciute dalla Costituzione federale. In questo modo, gli interessati e i loro rappresentanti legali non hanno abbastanza tempo per confrontarsi sulla forma e sulla sostanza della motivazioni della decisione e per preparare adeguatamente il ricorso.

Lo smantellamento di tali diritti procedurali va respinto a maggior ragione se si considera che, secondo le statistiche attualmente disponibili, circa il 30 per cento delle richieste di riesame si conclude per lo meno con il riconoscimento di rilevanti motivi che impediscono l'allontanamento.

---

<sup>8</sup> A questo proposito cfr. il rapporto dell'OSAR: Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestops, 15 dicembre 2008 ([http://www.osar.ch/2008/12/16/nothilfe\\_urgence](http://www.osar.ch/2008/12/16/nothilfe_urgence))

Allo stesso modo, siamo contrari a qualsiasi indebolimento della norma fissata dall'attuale art. 16 cpv. 2 LAsi e in base alla quale la decisione va notificata nella lingua ufficiale del luogo di residenza del richiedente.

### **Non entrata nel merito in caso di possibilità di allontanamento verso uno Stato terzo nonostante la presenza di parenti in Svizzera (abrogazione art. 34 cpv. 3 lett. a e b LAsi)**

Il Consiglio federale propone di abrogare le eccezioni previste dall'art. 34 cpv. 3 lett. a e b LAsi alla luce del fatto che, in caso di allontanamento verso uno Stato terzo, «il diritto internazionale pubblico non esige» che si verifichi se il richiedente ha parenti prossimi in Svizzera o se risulta manifesta la sua qualità di rifugiato. Viene invece mantenuta la disposizione in forza della quale non si entra nel merito della domanda d'asilo se il richiedente può recarsi in uno Stato terzo nel quale vivono persone con cui egli intrattiene rapporti stretti o suoi parenti prossimi (art. 34 cpv. 2 lett. e).

I rapporti stretti con il Paese o la presenza di parenti prossimi sono quindi considerati rilevanti solo quando si tratta di non entrare nel merito di una domanda d'asilo in Svizzera. Perdono invece ogni rilevanza qualora si tratti di motivare la competenza del nostro Paese. Un atteggiamento di questo genere è incoerente e porta a respingere la modifica in questione.

Inoltre, la proposta del Consiglio federale svilisce la «clausola umanitaria» di cui all'art. 15 del regolamento «Dublino» (regolamento CE 343/2003 del 18 febbraio 2003) che fissa una serie di casi nei quali gli Stati aderenti esaminano «di norma» una domanda d'asilo pur non essendone competenti (minori, gravidanza, maternità recente, malattia, handicap). La «clausola umanitaria» raccomanda agli Stati Dublino di tenere adeguatamente conto del contesto familiare o culturale.

### **5. Estensione della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 75 cpv. 1 bis [nuovo] e art. 76 cpv. 1 lett. B cifra 1 [nuovo] LStr)**

La proposta di legge parte dall'ipotesi che i richiedenti l'asilo per i quali è competente un altro Stato Dublino passino alla clandestinità qualora la Svizzera decida di non entrare in materia e disponga l'allontanamento verso lo Stato in questione. Sulla base di tale supposizione, il Consiglio federale coglie l'occasione per giustificare la carcerazione preliminare e la carcerazione in vista di rinvio coatto (artt. 75 e 76 LStr) per tutti i richiedenti l'asilo per i quali è competente un altro Stato Dublino. Tale proposta va respinta.

La carcerazione preventiva per il solo motivo che esiste la possibilità di un passaggio alla clandestinità è inammissibile, in quanto viola i diritti fondamentali delle persone interessate. In concreto, si paventa il fatto che i richiedenti l'asilo siano informati che la Svizzera ha richiesto la presa in carico a un altro Stato Dublino solo al momento dell'apertura di una procedura di allontanamento e che, allo stesso tempo, siano incarcerati. Ciò rende impossibile, in pratica, la presentazione nei termini di un eventuale ricorso tramite un rappresentante legale.

## **6. Obbligo di prova qualora l'allontanamento non sia esigibile (art. 83 cpv. 5, 5bis e 5ter [nuovi] LStr)**

Contrariamente a quanto affermato nel rapporto (RE LAsi, 1.4.1) non esiste alcun principio del diritto della procedura secondo cui il richiedente deve addurre la *prova formale* delle proprie allegazioni. Per i richiedenti, nella procedura amministrativa dominata dal principio inquisitorio, vale “semplicemente” un *obbligo di collaborare*. Nel quadro di tale obbligo, ci sembra piuttosto appropriato limitare la necessità di prova al fatto di rendere verosimili le allegazioni, visto che nella procedura d'asilo è notoriamente difficile addurre le prove.

La pretesa della revisione di non più limitare la prova alla verosimiglianza dell'inesigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione, ma di richiedere all'interessato la prova dell'inesigibilità in sé, va quindi respinta, in quanto in caso di dubbio porta a una decisione avversa ai richiedenti. La nuova disciplina dell'onere della prova avrebbe conseguenze disastrose soprattutto per le donne. Di norma, infatti, le motivazioni che le riguardano in modo specifico, quali il bando o la limitazione della libertà da parte del marito o della famiglia, la minaccia di matrimonio coatto o di escissione del clitoride sono estremamente difficili da provare e si possono soltanto rendere verosimili.

Alle argomentazioni riportate nel rapporto esplicativo, secondo le quali le «ricerche all'estero sono sovente di difficile esecuzione e l'UFM deve dedicarvi parecchio tempo», si contrappone l'evidenza che i richiedenti l'asilo e gli stranieri dispongono di mezzi ben più limitati per mettersi in contatto con i parenti e le autorità del loro Paese d'origine. In particolare, nel cercare di procurarsi documentazione scritta a partire dalla Svizzera, gli interessati si scontrano con molteplici e talvolta insormontabili difficoltà. Anche in ragione della scarsa propensione all'uso della forma scritta in molti Paesi, risulta spesso impossibile per i richiedenti *documentare*, ad esempio, che nel loro Stato di origine non dispongono di *alcuna* rete di relazioni. Il principio *in dubio pro inesigibilità*, secondo il quale è “sufficiente” che il richiedente l'asilo renda verosimile l'inesigibilità dell'allontanamento, ha trovato espressione nella giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale. Finora non si è creata alcuna «situazione giuridica poco chiara» che imponga un inasprimento delle disposizioni a sfavore del richiedente. Di conseguenza, anche questa proposta di revisione risulta oggettivamente infondata e sostanzialmente sbagliata.

## **7. La limitazione della scelta del domicilio per le persone ammesse provvisoriamente non è compatibile con la direttiva UE recante norme minime sull'attribuzione della qualità di rifugiato (art. 85 cpv. 5 nuovo LStr)**

Con la proposta di limitare la scelta del domicilio, il Consiglio federale si pone in aperto contrasto con la direttiva UE recante le norme minime per il riconoscimento della qualità di rifugiato. Secondo tali disposizioni, i Paesi aderenti devono accordare anche alle persone al beneficio di uno statuto di protezione sussidiaria la medesima libertà di movimento di cui godono gli altri cittadini di uno Stato terzo che soggiornano regolarmente sul loro territorio (RE LAsi, 6.2). Di conseguenza, per ragioni di diritto internazionale pubblico, non è possibile consentire alle autorità cantonali di assegnare un luogo di residenza o un alloggio alle persone ammesse provvisoriamente che beneficiano di prestazioni dell'aiuto sociale.

## 8. Osservazione conclusiva

Nell'intervista citata all'inizio del presente parere, la Consigliera federale Widmer-Schlumpf, anche per quanto riguarda il diritto d'asilo, ha definito la protezione dei diritti fondamentali una «linea di demarcazione che non può in alcun caso essere valicata».<sup>9</sup> Orbene, l'avamprogetto di legge in discussione non rispetta tale affermazione e non mette in atto degli auspici di fine anno con cui la Consigliera federale termina l'intervista. La sua conclusione si legge piuttosto come un voto contro rigide avventure legislative da intraprendere a spese dei richiedenti l'asilo ed è al tempo stesso un'esortazione a prendere seriamente in considerazione il punto di vista degli interessati, a conoscere le loro storie incontrandoli di persona e non semplicemente "sulla carta", e ad impegnarsi quindi per i loro diritti in uno spirito di advocacy:

*«Il più grande punto di forza del piccolo Stato risiede nella bontà del suo diritto' scrisse il Consiglio federale in un rapporto sugli accordi internazionali redatto nel 1919 da Max Huber. Ciò vale oggi più che mai e mi sembra essere un ottimo principio ispiratore, anche in considerazione del buon ordinamento giuridico di cui dispone il nostro Paese citato sempre più spesso come vantaggio economico. Gli avvocati sono chiamati ad impegnarsi per favorire l'applicazione del nostro diritto».*<sup>10</sup>

**La prendiamo in parola, signora Consigliera federale!**

---

<sup>9</sup> Rivista degli Avvocati 1/2009, p. 11.

<sup>10</sup> Rivista degli Avvocati 1/2009, p. 12.

# **Revisione della legge sugli stranieri**

## **Consultazione in merito alla revisione della legge sugli stranieri (LStr) quale controprogetto indiretto all'«Iniziativa espulsione» dell'UDC, un esempio di attivismo legislativo xenofobo**

### **Introduzione**

La nuova legge sugli stranieri, sottoposta a revisione totale, è in vigore appena dal 1° gennaio 2008 e ancora il Tribunale federale non ha pronunciato sentenze al riguardo. Ciò nonostante, il Consiglio federale sta già presentando proposte di modifica ventilando l'esistenza di lacune legislative, senza peraltro presentare dati e fatti a sostegno. In realtà, non vi è alcuna necessità di un intervento legislativo<sup>11</sup>.

Alla stregua del parere dal Consiglio federale concernente il controllo dell'efficacia di varie innovazioni introdotte nel diritto penale, anche nell'ambito del diritto degli stranieri occorre dapprima raccogliere dati e fatti oggettivi e procedere a una valutazione dell'ultima revisione. Oggi come oggi, una nuova revisione sarebbe sbagliata e prematura. È inoltre una pretesa eccessiva per gli addetti ai lavori, che dovrebbero innanzitutto essere messi in condizione di applicare il diritto vigente. Il fatto più increscioso è che il Consiglio federale si inchini davanti a ambienti che non sono interessati a risolvere i problemi della politica dell'asilo e degli stranieri bensì strumentalizzano queste tematiche per farne un campo d'azione della loro politica populistica. Si è parlato di «*legiferite*»: la diagnosi corretta per questo attivismo legislativo che ha assunto tratti patologici<sup>12</sup>. Obiettivamente, la revisione della legge sugli stranieri è immotivata tanto quanto la revisione della legge sull'asilo<sup>13</sup>. A questo proposito, il rapporto esplicativo è alquanto inconsistente e di poca sostanza nei contenuti.

La revisione della legge sugli stranieri mira ad innalzare la soglia di integrazione per gli immigrati e ad indebolire il loro statuto giuridico. Anziché cultura dell'accoglienza, propensione all'integrazione e moderazione le proposte di modifica suggeriscono un atteggiamento di rifiuto, ostacoli all'accesso ed emarginazione a scapito di diritti fondamentali e diritti umani. Così facendo, la legislazione svizzera si metterebbe inoltre in contrasto con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

**Ci appelliamo al Consiglio federale affinché interrompa il processo di revisione legislativa, consenta agli addetti ai lavori di applicare dapprima le disposizioni di legge appena riviste, proceda tra tre anni a una valutazione seria della situazione e respinga risolutamente l'iniziativa dell'UDC.**

---

<sup>11</sup> Cfr. nota 1.

<sup>12</sup> Cfr. Marc Spescha, *Legiferitis – ausländerfeindliche Gesetzgebungsmaschinerie gegen Grund- und Menschenrechte*, in: *Neue Wege* 2008, pag. 223 segg. e Spescha, nota 3.

<sup>13</sup> Cfr. fonti già citate alla nota 2.

## **Considerazioni sulle proposte di revisione della legge sugli stranieri**

Le proposte di revisione della LStr sono intese espressamente come controprogetto indiretto all'«Iniziativa espulsione» lanciata dall'UDC. Una conseguenza della revisione è però che lo statuto giuridico degli immigrati peggiorerà, in quanto l'ottenimento di un diritto di permanenza certo, ovvero del permesso di domicilio, sarà reso più difficile. Numerose disposizioni vengono modificate nella loro struttura logica, di modo che il permesso di domicilio può essere revocato non solo per i motivi di cui all'art. 62 ma anche per quelli menzionati all'art. 63 (cfr. art. 33 cpv. 3, 34 cpv. 2 lett. b, art. 35 cpv. 4 LStr). Secondo l'art. 63 attualmente in vigore, il permesso di domicilio può essere revocato solo in caso di violazioni gravi. La rilevanza di questa correzione redazionale è certo minima. Tuttavia, visto che è sufficiente l'*alternativo* configurarsi dei motivi di revoca di cui agli artt. 62 e 63, sarebbe corretto dal punto di vista della tecnica legislativa rinviare ai motivi di revoca di cui all'art. 62 o all'art. 63.

### **A) Massiccio peggioramento dello statuto giuridico dei migranti provenienti da Paesi terzi**

#### **1. Ostacolo inutile e discriminatorio all'ottenimento del permesso di domicilio (nuova versione dell'art. 34 cpv. 2 lett. c LStr)**

L'art. 34 cpv. 2 lett. c LStr prevede che l'integrazione riuscita e in particolare la conoscenza di una lingua nazionale diventi un requisito *generale* per l'ottenimento del permesso di domicilio. Mentre già secondo il diritto vigente l'ottenimento del permesso rientra nel margine discrezionale dell'autorità e presuppone di norma il rispetto dell'ordinamento giuridico e l'inserimento nella vita lavorativa, in futuro si porranno dei problemi anche per le persone anziane con un basso grado di istruzione che non potranno, di fatto, raggiungere il livello linguistico necessario. Il criterio fissato ha anche un effetto discriminatorio nella misura in cui gli stranieri di Paesi firmatari di un trattato con la Svizzera<sup>14</sup> ottengono un permesso di domicilio già dopo cinque anni di permanenza senza dover soddisfare requisiti linguistici supplementari (RE LStr, 5.1, pag. 9). La nuova disposizione escluderebbe quindi gli immigrati che hanno un basso grado di istruzione e che provengono da molti Paesi terzi perché precluderebbe loro pure l'accesso alla categoria degli stranieri residenti senza passaporto svizzero. In altre parole, si iscriverebbe nella legge una discriminazione di ceto.

Per motivi di uguaglianza giuridica bisogna opporsi a che il rilascio *anticipato* del permesso di domicilio dopo un soggiorno di cinque anni a cittadini stranieri di Paesi che non sono firmatari di un trattato con la Svizzera (ovvero alla maggior parte dei cittadini di Paesi terzi) avvenga unicamente se il cittadino straniero è *particolarmente* ben integrato, come prevede la nuova versione dell'art. 34 cpv. 4 LStr. Rispetto all'attuale formulazione le esigenze relative alle conoscenze linguistiche risulterebbero inasprite. Già oggi si chiedono *buone conoscenze*

---

<sup>14</sup> Per «stranieri di Paesi firmatari di un trattato con la Svizzera» si intendono gli stranieri di Paesi con i quali la Svizzera ha concluso trattati di domicilio, ai quali il Consiglio federale ha concesso le relative garanzie o per i quali sussiste un diritto per motivi di reciprocità. Si tratta segnatamente dei seguenti Paesi: 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). Sulla base del divieto di discriminazione i cittadini dei nuovi Stati dell'UE possono far valere il diritto al permesso di domicilio dopo un soggiorno di cinque anni.

della lingua nazionale e secondo l'art. 62 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) buone conoscenze della lingua nazionale parlata nel luogo di residenza. Nella misura in cui la «mera» integrazione «riuscita» non basterà (più), il rilascio anticipato del permesso di domicilio diventerebbe una rara eccezione.

La proposta di revisione è anche contraria alla politica di integrazione promossa dall'Unione europea e sulla dichiarazione della Svizzera volta a intensificare la collaborazione con l'UE nel campo della politica della migrazione. Conformemente alla direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, ad esempio, gli Stati membri conferiscono ai cittadini di Paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio lo statuto di soggiornante di lungo periodo, che equivale peraltro al permesso di domicilio secondo l'ordinamento svizzero. Per ottenere lo statuto di soggiornante di lungo periodo i cittadini di Paesi terzi devono comprovare di disporre di risorse stabili e regolari (senza fare ricorso alle prestazioni dell'aiuto sociale) e di un'assicurazione malattia. Non devono inoltre essere stati condannati per reati penali gravi.

Il rapporto ammette apertamente che il legislatore è più interessato ad allontanare rapidamente i soggiornanti stranieri anche di lunga data piuttosto che a un'integrazione veloce e efficace degli immigrati. In futuro, invece della tutela giuridica risultante dal permesso di domicilio, contro gli stranieri con permesso di soggiorno che hanno violato la legge verrà di norma disposta l'espulsione senza effetto sospensivo da eseguirsi anche senza controllo giuridico da parte del Tribunale federale (cfr. RE LStr, 5.1, pag. 9).

L'orientamento ostile all'integrazione della revisione si palesa anche per il fatto che i coniugi di cittadini svizzeri e di stranieri domiciliati avranno diritto al rilascio del permesso di domicilio dopo cinque anni di soggiorno e di matrimonio a condizione di avere *buone* conoscenze linguistiche. Ci si è dunque gettati alle spalle la prassi applicata da oltre 15 anni (!) che ha dato buoni risultati anche nell'ambito della precedente legge sugli stranieri (LDDS). Il criterio delle conoscenze linguistiche, infatti, non accelererebbe l'apprendimento linguistico da parte del coniuge ricongiunto. Anzi, la dipendenza del coniuge straniero dal partner svizzero aumenterebbe. Per di più, i coniugi di cittadini svizzeri e di stranieri domiciliati risulterebbero svantaggiati e *discriminati* rispetto agli stranieri di Paesi firmatari di un trattato di domicilio con la Svizzera e ai coniugi di cittadini dell'UE.

## **2. Indebolimento dello statuto giuridico dei coniugi di cittadini svizzeri (nuova versione art. 51 LStr)**

Dal punto di vista della proporzionalità occorre opporsi anche alla nuova versione dell'art. 51 LStr. Con la nuova disposizione, infatti, il diritto al ricongiungimento di familiari di cittadini svizzeri potrebbe estinguersi già nel caso di violazioni di piccola entità secondo l'art. 62 LStr e non unicamente per violazioni gravi secondo l'art. 63 LStr. Di conseguenza, i familiari di cittadini svizzeri risulterebbero discriminati rispetto ai familiari di cittadini europei. Le condizioni per l'allontanamento di cittadini dell'UE e di loro familiari provenienti da Stati terzi non sono infatti riconducibili ai motivi di revoca corrispondenti. In questi casi, si presuppone piuttosto una violazione che comporta una minaccia *continua* sufficientemente grave per l'ordine pubblico. La disposizione è diametralmente opposta all'intento finora perseguito dal legislatore di evitare nella LStr la cosiddetta *discriminazione alla rovescia* (cfr. art. 42 cpv. 2 e 47 cpv. 2 LStr).

### **3. Criteri di revoca sproporzionati e discriminatori (nuova formulazione degli artt. 62 e 63 LStr) quale pena complementare per gli stranieri che beneficiano delle prestazioni sociali o che sono perseguiti penalmente**

Se da un lato, tramite le novità citate in precedenza, si intende rendere più difficile l'ottenimento del permesso di domicilio, la nuova formulazione dell'*art. 62 LStr* mira soprattutto a semplificarne la revoca. La sua applicazione viene infatti estesa anche a chi è già in beneficio di un permesso e – a differenza delle disposizioni in essere – ne permette la revoca anche per violazioni minori dell'ordine e della sicurezza pubblici (per gli stranieri domiciliati, l'*art. 62 cpv. 1 lett. b* sostituirebbe l'*art. 63 cpv. 1 lett. b* della LStr in vigore secondo il quale per poter procedere alla revoca è necessaria una violazione grave). Il permesso di domicilio potrebbe, inoltre, essere revocato se lo straniero o una persona a suo carico dipendono semplicemente dall'aiuto sociale. Le disposizioni in essere prevedono, invece, tale misura solo nel caso in cui la dipendenza risulti *durevole e considerevole* (l'*art. 62 cpv. 1 lett. e* sostituirebbe l'*art. 63 cpv. 1 lett. c* LStr). Su questo punto il controprogetto produce conseguenze giuridiche negative per i beneficiari di permesso di domicilio per ragioni che non sono nemmeno prese in conto dall'«Iniziativa espulsione» dell'UDC.

Anche la tutela attualmente prevista dal legislatore contro la revoca del permesso di domicilio per ragioni connesse all'aiuto sociale per chi soggiorna in Svizzera da oltre 15 anni (*art. 63 cpv. 2 LStr*) verrebbe a cadere con le modifiche proposte. In questo modo i beneficiari di permesso di domicilio, anche dopo una permanenza così lunga, riceverebbero un trattamento peggiore di quello riservato, dopo meno di cinque anni, a chi proviene dall'UE. A costoro, infatti, non può essere revocato il permesso anche se dipendono dall'aiuto sociale.

*Nel suo complesso, la revisione mira evidentemente a una precarizzazione generale dello statuto giuridico dei beneficiari di permesso di domicilio provenienti da Paesi non appartenenti all'UE. Obiettivi di emarginazione e discriminazione di questo genere sono inaccettabili e contraddicono le aspirazioni a una politica dell'integrazione e dell'inclusione come anche la politica dell'UE, che per ragioni convincenti persegue l'assimilazione della posizione giuridica dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo a quella dei cittadini dei Paesi membri.<sup>15</sup>*

La nuova proposta di *art. 62 cpv. 2 LStr* coincide ampiamente con l'*art. 80 OASA* laddove ammette tra i motivi di revoca la condanna penale. Questo stesso aspetto può essere senz'altro sussunto nell'attuale *art. 62 lett. c LStr*. Rispetto alla formulazione in vigore, la nuova proposta non apporta quindi né chiarimenti né miglioramenti. Anche l'*art. 62 cpv. 3 LStr* (nuova versione) non va oltre l'*art. 80 cpv. 2 OASA* e non è di alcuna utilità supplementare per gli addetti ai lavori.

---

<sup>15</sup> Cfr. ad esempio il cpv. 2 dell'ingresso alla direttiva 2003/109/EG relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo: «L'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi stabiliti a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel trattato.» Mentre nel cpv. 9 si afferma: «Le considerazioni economiche non dovrebbero essere un motivo per negare lo status di soggiornante di lungo periodo e non sono considerate come un'interferenza con i pertinenti requisiti.»

L'art. 62 cpv. 4 LStr (nuova versione) contiene, infine, delle ovvietà. Già in applicazione dell'attuale disciplina nel quadro della verifica della proporzionalità dei provvedimenti, il Tribunale federale ha, infatti, stabilito che nelle decisioni concernenti la revoca di un permesso o la perdita di un diritto in caso di persecuzione penale è necessario tenere conto della gravità della colpa, del grado d'integrazione e della durata del soggiorno in Svizzera. La rilevanza di tali concetti emerge anche dall'art. 96 LStr e dai criteri supplementari che, secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sono da osservare nella verifica dei provvedimenti che mettono fine al soggiorno. Pure tale disposizione risulta quindi obsoleta sul nascere.

## **B. Disposizione fondamentale del controprogetto all'«Iniziativa espulsione» dell'UDC**

### **4. Revoca di permessi in caso di reati gravi (nuovo art. 63 LStr): l'automatismo proposto è sproporzionato e contrario ai diritti fondamentali e ai diritti umani; la nuova disposizione risulta completamente inutile**

L'*art. 63 LStr* (nuova versione) è stato concepito quale autentica disposizione fondamentale del controprogetto all'«Iniziativa espulsione». Esso precisa il concetto di «pena detentiva di lunga durata» di cui al precedente art. 62 lett. b, stabilendo che «una pena detentiva di almeno due anni oppure più pene detentive o pecuniarie di complessivamente 720 giorni o aliquote giornaliere in un periodo di dieci anni» costituiscono ragioni di revoca del permesso.

La nuova formulazione è un tentativo sbagliato e maldestro di contrastare in maniera suppositamente rispettosa dei diritti fondamentali e dei diritti umani le allegazioni infondate dei promotori dell'«Iniziativa espulsione».

Bisogna innanzitutto sottolineare che le attuali disposizioni non sono mai state applicate per via giudiziaria. La supposizione che il diritto in vigore non tuteli sufficientemente gli interessi pubblici è quindi del tutto priva di fondamento. Resta il fatto che già oggi, sulla base delle norme in essere, in caso di grave minaccia all'ordine e alla sicurezza pubblici, i permessi di dimora vengono revocati. Come riportato recentemente nella NZZ, manca tuttavia «una panoramica sistematica delle prassi cantonali concernenti i provvedimenti che mettono fine al soggiorno (...) come anche non esiste alcuna statistica cantonale o nazionale sull'argomento».<sup>16</sup>

Va poi osservato che il limite di due anni è ripreso da una prassi del Tribunale federale ritagliata specificamente sulla situazione dei coniugi stranieri di cittadini svizzeri che dopo aver beneficiato del ricongiungimento, ma prima che siano trascorsi cinque anni di matrimonio, sono perseguiti penalmente. In questi casi, il Tribunale federale ha ritenuto che occorra considerare la breve durata del matrimonio e che quindi una condanna a una pena detentiva di due anni – intesa come durata indicativa – porti all'estinzione del diritto di dimora.

*Per come è stata concepita la revisione della norma, tale prassi, la cui conformità alla CEDU è già dubbia alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, risulta*

---

<sup>16</sup> Christina Achermann, Die Wegweisung straffälliger Ausländer, NZZ 27.2.2009, p. 16

*ulteriormente inasprita sotto molteplici punti di vista e in modo inammissibile dal nuovo articolo sulla revoca.*

Se, in caso di condanna, il permesso di domicilio dovesse *necessariamente* essere revocato ai sensi dell'art. 63 cpv. 1 LStr – sotto riserva del cpv. 2 –, rientrerebbero nella fattispecie non solo i rei che soggiornano da poco tempo (*meno di cinque anni!*) in Svizzera, ma anche gli immigrati di lunga data di prima, seconda o terza generazione. Già questo dimostra come l'automatismo proposto sia assolutamente sproporzionato. Si aggiunga, inoltre, che sulla base del *sistema di sanzioni* della Parte generale del CP, possono essere comminate pene di due anni con la condizionale e che per alcune pene detentive fino a tre anni, come ad esempio in caso di frode fiscale, amministrazione infedele o manipolazione dei corsi, è possibile la sospensione condizionale parziale. Sia la sospensione condizionale che la sospensione condizionale parziale presuppongono necessariamente una valutazione *favorevole del comportamento futuro* del condannato. Per concedere l'una o l'altra forma di sospensione della pena, il tribunale penale parte quindi dal presupposto che in avvenire l'interessato rispetterà l'ordinamento giuridico. **La novità in forza della quale è prevista la revoca del permesso indipendentemente dal fatto che la pena detentiva sia pronunciata con o senza la condizionale, mostra che il legislatore ha perduto il senso della proporzione e trasformato in pena supplementare il provvedimento legislativo in materia di stranieri.** Fino ad oggi, la revoca del permesso non aveva carattere di sanzione, ma andava disposta quando la tutela degli interessi pubblici risultava preponderante rispetto all'interesse privato del condannato a rimanere in Svizzera. In futuro si prescinderebbe, inoltre, anche *dal tipo e dalla gravità del reato*, nonostante questi aspetti rilevino nella valutazione del pericolo che il reo rappresenterà per l'ordine pubblico.

Il senso della proporzione manca anche per quanto riguarda il sanzionamento delle pene *ripetute*, incluse quelle pecuniarie, considerate nel loro complesso equivalenti a una pena detentiva di due anni. A ciò si aggiunge un cosiddetto “periodo di prova” di dieci anni. Quindi, chi ad esempio nove anni dopo un primo reato viene condannato a una pena detentiva di un anno – sebbene con la condizionale – si sarebbe giocato il diritto di restare in Svizzera. Si tratta di una disposizione che colpisce in modo indistinto, oggettivamente ingiustificata e sproporzionata, e per questo va respinta.

Anche in questo caso, va inoltre osservato che *i cittadini dei Paesi terzi e i loro familiari risulterebbero fortemente discriminati rispetto a quelli dell'UE*. Per questi ultimi (e per i loro familiari), infatti, la revoca del permesso non può essere collegata direttamente alla durata della pena. In base all'art. 5 allegato I dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), ciò è infatti permesso solo nel caso in cui la permanenza del reo in Svizzera rappresenti una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività rilevante per l'ordine pubblico.

La fondatezza delle critiche qui riportate non sembra essere messa in dubbio dagli autori delle proposte di revisione. Nell'art. 63 cpv. 2 LStr (nuova versione) si ammette, quasi contro voglia, che l'automatismo della revoca va applicato sotto riserva di proporzionalità: «si può *eccezionalmente* rinunciare alla revoca dei permessi... [solo] se gli interessi privati dello straniero sono particolarmente importanti e prevalgono sull'interesse pubblico alla revoca». In effetti, al verificarsi dei presupposti citati (una ponderazione di interessi a favore del reo) non

si deve rinunciare alla revoca eccezionalmente, bensì *necessariamente*. In caso contrario, si violerebbe il principio di proporzionalità.

*Per una prassi di revoca dei permessi rispettosa dei diritti fondamentali e dei diritti umani è quindi indispensabile ponderare gli interessi in gioco, in osservanza della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Senza il rispetto di tale presupposto, la revoca sulla base di una "mera" pena detentiva di due anni sarebbe in molti chiaramente inammissibile – segnatamente nel caso delle persone perseguite penalmente che siano soggiornanti di lunga durata, stranieri di seconda o terza generazione o che abbiano stretti legami familiari in Svizzera.*

*Il controprogetto del Consiglio federale all'«Iniziativa espulsione» si dimostra dunque inadatto e inutile e potrebbe avere tutt'al più effetti simbolici. Lo riteniamo inoltre fuorviante, controproducente e oggettivamente sbagliato nella misura in cui suggerisce la necessità di intervenire senza che questa sia suffragata dai fatti e getta fumo negli occhi ai cittadini invece di dire tutta la verità. Sia chiaro una volta per tutte: un automatismo di revoca collegato a una pena detentiva di due anni o alle corrispondenti pene pecuniarie e seguito dall'allontanamento violerebbe in molti casi i diritti fondamentali e i diritti umani.*

**Anche in questo caso la conclusione è una sola: il processo di revisione va interrotto!**