



Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

sul rapporto e gli avamprogetti

concernenti la modifica del Codice penale svizzero e del Codice
penale militare

(Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stra-
nieri che commettono reati)

Berna, 19 novembre 2012

Indice

Indicell

Partecipanti e abbreviazioni.....	IV
CANTONI.....	IV
PARTITI.....	V
ASSOCIAZIONI MANTELLO DELL'ECONOMIA.....	VI
MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE.....	VI
ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI.....	VI
PERSONE INTERESSATE.....	X
I. Introduzione.....	1
II. Panoramica dei risultati della procedura di consultazione.....	1
1. Obiettivi dell'avamprogetto.....	1
1.1 Variante 1 dell'avamprogetto posto in consultazione.....	1
1.2 Variante 2 dell'avamprogetto posto in consultazione.....	2
2. Valutazione generale.....	2
3. Le critiche più importanti.....	3
III. Osservazioni generali in merito all'avamprogetto.....	4
1. Variante prediletta.....	4
1.1 Variante 1.....	4
1.1.1 Argomenti a favore della variante 1.....	4
1.1.2 Riserve generali dei sostenitori della variante 1.....	5
1.1.3 Critiche mosse dai fautori della variante 2.....	5
1.2 Variante 2.....	6
1.2.1 Argomenti a favore della variante 2.....	6
1.2.2 Riserve generali dei sostenitori della variante 2.....	6
1.2.3 Critiche mosse dai fautori della variante 1.....	6
1.3 Rifiuto di entrambe le varianti o rinuncia a optare per una variante.....	7
1.4 Conflitto tra la volontà popolare e gli obblighi di diritto internazionale.....	8
1.5 Principio della proporzionalità.....	9
2. Contesto normativo.....	11
2.1 Argomenti a favore di un'attuazione nel diritto penale.....	11
2.2 Argomenti a favore di un'attuazione nel diritto degli stranieri.....	11
2.3 Riserve nei confronti delle soluzioni presentate.....	13
3. Costi.....	13
IV. Pareri relativi alla variante 1.....	14
1. Condizioni (art. 66a AP-CP).....	14
1.1 Catalogo dei reati (cpv. 1).....	14
1.2 Pena minima (cpv. 2 e 3).....	16
1.3 Durata dell'espulsione dal territorio svizzero (cpv. 1).....	19
1.4 Suddivisione della pena (cpv. 4).....	19
2. Recidiva (art. 66b AP-CP).....	20
3. Momento dell'esecuzione (art. 66c AP-CP).....	20
3.1 Osservazioni generali in merito all'esecuzione.....	20
3.2 Ad articolo 66c AP-CP.....	20
3.3 Autorità competente per l'esecuzione.....	21
4. Sospensione dell'esecuzione (art. 66d AP-CP).....	21
4.1 Ad articolo 66d AP-CP.....	21
4.2 In merito allo statuto di soggiorno.....	22
4.3 In merito ai rimedi giuridici.....	23
5. Ottenimento abusivo di prestazioni di un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale (art. 148a AP-CP).....	23
6. Diritto in materia di casellario giudiziale.....	24

6.1	Iscrizione a vita dell'espulsione dal territorio svizzero (art. 369 cpv. 5 ^{bis} AP-CP)	24
6.2	Altre osservazioni	25
V.	Pareri relativi alla variante 2	25
1.	Condizioni (art. 73a AP-CP)	25
1.1	Automatismo dell'espulsione	25
1.2	Catalogo dei reati	26
2.	Termine di partenza e divieto d'entrata (art. 73b AP-CP)	27
3.	Esecuzione (art. 73c AP-CP)	27
4.	Diritto determinante (art. 73d AP-CP)	28
5.	Abuso di prestazioni sociali (art. 151a AP-CP)	28
VI.	Modifica di altre leggi federali	28
1.	Codice di procedura penale (CPP)	28
1.1	Expulsione dal territorio svizzero quale caso di applicazione della difesa obbligatoria	28
1.2	Esclusione della procedura del decreto d'accusa (art. 352 cpv. 2 AP-CP; variante 1)	28
2.	Diritto penale minorile (DPMIn)	29
3.	Legge federale sugli stranieri (LStr) e legge sull'asilo (LAsi)	30
3.1	Inammissibilità della revoca di permessi (art. 62 cpv. 2 e 63 cpv. 3 AP-LStr)	30
3.2	Celerità nel trattamento delle domande d'asilo (art. 37 cpv. 4 e 109 cpv. 5 AP-LAsi)	30
3.3	Revoca di permessi e di altre decisioni (art. 62 lett. b LStr)	31

Partecipanti e abbreviazioni

CANTONI

Regierungsrat Kt. Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kt. Appenzell Ausserrhoden	AR
Landammann und Standeskommission Kt. Appenzell Innerrhoden	AI
Regierungsrat Kt. Bern	BE
Regierungsrat Kt. Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat Kt. Basel-Stadt	BS
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Regierungsrat Kt. Glarus	GL
Regierung Kt. Graubünden	GR
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU
Regierungsrat Kt. Luzern	LU
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Regierungsrat Kt. Nidwalden	NW
Regierungsrat Kt. Obwalden	OW
Regierung Kt. St. Gallen	SG
Regierungsrat Kt. Schaffhausen	SH
Regierungsrat Kt. Solothurn	SO
Regierungsrat Kt. Schwyz	SZ
Regierungsrat Kt. Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	TI
Regierungsrat Kt. Uri	UR
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Regierungsrat Kt. Zug	ZG
Regierungsrat Kt. Aargau	AG

PARTITI

Partito borghese democratico PBD PBD

Bürgerlich-Demokratische Partei BDP
Parti Bourgeois-Démocratique Suisse PBD

Partito popolare democratico PPD PPD

Christlichdemokratische Volkspartei CVP
Parti démocrate-chrétien PDC

Partito evangelico svizzero PEV PEV

Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP
Parti évangélique suisse PEV

PLR. I Liberali PLR

FDP. Die Liberalen
PLR. Les Libéraux-Radicaux

Partito ecologista svizzero PES PES

Grüne Partei der Schweiz GPS
Parti écologiste suisse PES

Unione Democratica di Centro UDC UDC

Schweizerische Volkspartei SVP
Union Démocratique du Centre UDC

Unione Democratica di Centro del Cantone e libero Stato di Zugo UDC ZG

Unione Democratica di Centro dei Grigioni UDC GR

Partito socialista svizzero PS PS

Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP
Parti socialiste suisse PS

ASSOCIAZIONI MANTELLO NAZIONALI DEI COMUNI, DELLE CITTÀ E DELLE REGIONI DI MONTAGNA

Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) ACS¹

Schweizerischer Gemeindeverband (SGdV)
Association des Communes Suisses (ACS)

¹ L'abbreviazione tedesca ACS è utilizzata per evitare confusione con il parere di altri partecipanti.

Unione delle città svizzere UCS
Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses

ASSOCIAZIONI MANTELLO DELL'ECONOMIA

economiesuisse economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses

Unione svizzera degli imprenditori USI
Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse

Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) USAM
Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
Union suisse des arts et métiers (USAM)

Unione sindacale svizzera (USS) USS
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
Union syndicale suisse (USS)

Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera) *(rinuncia a esprimersi)*
Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz)
Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse)

Travail.Suisse TS

MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE

Ministero pubblico della Confederazione MPC
Bundesanwaltschaft
Ministère public de la Confédération

ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI

Amnesty International, Sezione Svizzera (AI) Amnesty²

² La designazione Amnesty è utilizzata per evitare confusione con il parere di altri partecipanti.

Ausländerbeirat Stadt Zürich	ABZ
CARITAS svizzera Caritas suisse Caritas Schweiz	Caritas
Centre Patronal	CP
Chambre vaudoise des arts et métiers	fpv
Dachverband Freikirchen Schweiz (VFG)	VFG
Dachverband Schweizerischer Gemeinnütziger Frauen (SGF)	<i>(rinuncia a esprimersi)</i>
Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS) Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) Juristes Démocrates de Suisse (JDS)	GDS
Il sindacato. Unia Die Gewerkschaft. Unia Le syndicat. Unia	Unia
Commissione federale della migrazione (CFM) Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM)	CFM
Fédération des Entreprises Romandes	FER
FIMM - Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti FIMM - Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM - Forum pour l'integration des migrantes et migrants	FIMM
Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere (ACES) Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) Entraide Protestante Suisse (EPER)	ACES
Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) Internationale Organisation Migration (IOM) Organisation internationale pour les migrations (OIM)	OIM
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux	<i>(rinuncia a esprimersi)</i>

de justice et police (CCDJP)

Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali (CCPCS)

(rinuncia a esprimersi)

Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS)
Conférence des commandants des polices cantonales (CCPCS)

Conferenza svizzera dei procuratori pubblici

KSS

Konferenz der Schweizer Staatsanwälte
Conférence suisse des procureurs

Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS)

CAIS

Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)
Conférence des autorités de poursuite pénale de suisse (CAPS)

Rete svizzera diritti del bambino

NKS

Netzwerk Kinderrechte Schweiz
Réseau suisse des droits de l'enfant

Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili (FSAG)

FSAG

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV)
Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ)

Osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

SBA

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR)

OSAR

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS)

CSIAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)

Società svizzera di diritto penale (SSDP)

SSDP

Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG)
Société Suisse de droit pénal (SSDP)

Federazione svizzera degli avvocati (FSA)

FSA

Schweizerischer Anwaltsverband (SAV)
Fédération suisse des avocats (FSA)

Federazione delle Chiese protestanti della Svizzera (FCPS)	FCPS
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (sek) Fédération des églises protestantes de suisse (feps)	
Schweizerischer Friedensrat	SFR
Unione svizzera delle donne cattoliche	SKF
Schweizerischer Katholischer Frauenbund (SKF) Ligue suisse de femmes catholiques	
Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile	SVZ
Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen (SVZ) Association suisse des officiers de l'état civil	
Istituto svizzero di polizia	<i>(rinuncia a esprimersi)</i>
Schweizerisches Polizei-Institut Institut suisse de police	
Croce Rossa svizzera (CRS)	CRS
Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) Croix-Rouge suisse (CRS)	
Associazione svizzera dei magistrati (ASM)	ASM
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM)	
Società svizzera di diritto penale minorile (SSDPM)	SSDPM
Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege (SVJ) Société suisse de droit pénal des mineurs (SSDPM)	
Secondas Plus Schweiz	Secondas
Solidarité sans frontières (Sosf)	Sosf
Fondazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia (FSPI)	FSPI
Stiftung Kinderschutz Schweiz (SKS) Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant	
Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati	UNHCR
UN-Flüchtlingshochkommissariat Haut commissariat des nations unies pour les réfugiés	

Università di Ginevra

UNIGE

Associazione svizzera dei servizi agli abitanti (ASSA)

(rinuncia a esprimersi)

Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)
Associaton suisse des services des habitants (ASSH)

Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM)

ASM

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM)
Association des services cantonaux de migration (ASM)

PERSONE INTERESSATE

Christian Meier

Felix Wolfers

I. Introduzione

Il 28 novembre 2010 Popolo e Cantoni hanno accolto l'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» respingendo il controprogetto diretto. L'iniziativa ha integrato l'articolo 121 della Costituzione federale (Cost.)³ con i capoversi 3–6, secondo cui gli stranieri che sono condannati per determinati reati, o hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale, perdono il diritto di soggiorno in Svizzera. I condannati soggiacciono inoltre a un divieto d'entrata di durata compresa tra cinque e 15 anni. Secondo le disposizioni transitorie, entro cinque anni dall'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali, il legislatore deve definire e completare le fattispecie penali di cui all'articolo 121 capoverso 3 Cost. ed emanare disposizioni penali per punire coloro che violano il divieto di entrata.

Con decisione del 22 dicembre 2010 il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha istituito un gruppo di lavoro, composto di esperti esterni e collaboratori dell'Amministrazione federale, che ha elaborato quattro proposte di attuazione legislativa delle nuove disposizioni costituzionali evidenziando le ripercussioni legali delle proposte.

Fondandosi sulle proposte del gruppo di lavoro, il DFGP ha elaborato due avamprogetti (variante 1 e 2) per l'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali⁴ nonché un rapporto esplicativo⁵.

Il 23 maggio 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di svolgere una procedura di consultazione sul rapporto e gli avamprogetti concernenti la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'espulsione di stranieri che commettono reati; art. 121 cpv. 3–6 Cost.). La consultazione si è conclusa il 30 settembre 2012.

Sono pervenuti 85 pareri⁶. Hanno risposto 74 dei 127 interpellati. Sei hanno espressamente rinunciato a pronunciarsi in merito. 11 partecipanti⁷ hanno preso parte spontaneamente alla consultazione.

Il presente rapporto presenta una breve sintesi dei risultati della procedura di consultazione. Sono stati considerati in particolare i pareri relativi ai punti critici più menzionati. Per le motivazioni dettagliate e i singoli pareri si rinvia alle prese di posizione originali.

II. Panoramica dei risultati della procedura di consultazione

1. Obiettivi dell'avamprogetto

1.1 Variante 1 dell'avamprogetto posto in consultazione

Secondo la variante 1, che è prediletta dal Consiglio federale e si fonda sulle proposte della maggioranza del gruppo di lavoro, il giudice deve in linea di massima pronunciare l'espulsione dal territorio svizzero se si tratta di un reato contemplato nel pertinente catalogo – che oltre ai reati espressamente menzionati nella Costituzione comprende reati gravi a

³ RS 101

⁴ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/ausschaffung/vorentw-variante1-i.pdf> e

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/ausschaffung/vorentw-variante2-i.pdf>.

⁵ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/ausschaffung/vn-ber-i.pdf>.

⁶ Si sono espressi 25 Cantoni, 9 partiti, 2 associazioni mantello nazionali dei Comuni e delle Città, 6 organizzazioni mantello nazionali dell'economia, il Ministero pubblico della Confederazione, 40 organizzazioni e istituzioni interessate e 2 privati.

⁷ UDC GR, UDC ZG, ABZ, CFM, fpv, NKS, Secondas, FSPI, VFG, Christian Meier, Felix Wolfers.

sfondo sessuale o violento e reati patrimoniali gravi – e se infligge una pena detentiva superiore a sei mesi. Deroghe sono possibili soltanto se l'espulsione non è ragionevolmente esigibile, in quanto violerebbe gravemente i diritti dell'interessato tutelati dalle garanzie internazionali dei diritti umani. Nel caso di pene inferiori a sei mesi, l'espulsione può essere irrogata soltanto se l'interesse pubblico all'espulsione prevale sull'interesse privato dello straniero a rimanere in Svizzera.

La variante 1 rispetta, per quanto possibile, il diritto internazionale, in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU)⁸ e la Convenzione sui diritti del fanciullo (CDF)⁹ Il pieno rispetto delle disposizioni dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹⁰ non è invece compatibile con la volontà del Popolo, che in caso di determinati reati prevede l'obbligo dell'espulsione. La variante 1 permette tuttavia di ridurre al minimo i conflitti con l'ALC, in particolare grazie al catalogo di reati e alla pena minima.

1.2 Variante 2 dell'avamprogetto posto in consultazione

La variante 2, proposta dai rappresentanti del comitato di iniziativa che hanno partecipato al gruppo di lavoro, prevede un catalogo di reati molto ampio, che oltre ai reati gravi comprende anche crimini e delitti di lieve entità. Secondo tale variante uno straniero andrebbe espulso anche per reati di poco conto. È determinante il tipo, e non la gravità, del reato commesso. Di conseguenza, non è prevista una pena minima.

Tale variante parte dal presupposto del primato assoluto delle nuove disposizioni costituzionali, in quanto diritto più recente, sull'attuale diritto costituzionale e sulle regole non cogenti del diritto internazionale – in particolare sulle garanzie internazionali dei diritti umani. La variante 2, pur osservando il divieto di non respingimento, non tiene pertanto conto né della CEDU né della CDF e rispetta l'ALC in misura minore rispetto alla variante 1.

2. Valutazione generale

La variante 1 è avallata dalla maggioranza dei partecipanti (20 Cantoni, 4 partiti e 24 organizzazioni e istituzioni), seppure in parte con riserve importanti. Per molti la variante 1 rappresenta una soluzione di compromesso tra l'automatismo dell'espulsione, da una parte, perseguito con le nuove disposizioni costituzionali, e gli attuali principi costituzionali e il diritto internazionale, dall'altra. È tuttavia sostenuta da vari partecipanti soltanto con ritrosia e soltanto perché la variante 2 non costituisce a loro avviso un'alternativa valida.

La variante 2 è sostenuta soltanto da una minoranza dei partecipanti (4 Cantoni, 2 partiti e 1 organizzazione), per i quali è determinante attuare la volontà popolare e il tenore delle nuove disposizioni costituzionali. Essi ritengono che le nuove disposizioni costituzionali prevalgano su quelle anteriori e sul diritto internazionale non cogente.

Sia la variante 1 che la variante 2 sono respinte da una forte minoranza dei partecipanti (1 Cantone, 1 partito e 16 organizzazioni e istituzioni). Il rifiuto si fonda soprattutto sulla critica secondo cui entrambe le varianti non rappresentano un'attuazione conforme alla Costituzione e al diritto internazionale e in particolare violano il principio della proporzionalità. Non sono inoltre compatibili, del tutto o in parte, con la CEDU, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)¹¹, la CDF e l'ALC. Sono inoltre manifestate perplessità in merito

⁸ RS 0.101

⁹ RS 0.107

¹⁰ RS 0.142.112.681

¹¹ RS 0.103.2

alla Convenzione sullo statuto dei rifugiati¹² e al rispetto del principio di non respingimento.

3. Le critiche più importanti

- **Attuazione nel diritto in materia di stranieri:** per motivi sistematici, giuridici, pratici, organizzativi e finanziari, una maggioranza dei partecipanti è favorevole ad attuare le nuove disposizioni costituzionali nella legge federale sugli stranieri (LStr)¹³. A loro avviso, la proposta tesa ad attuarle nel Codice penale (CP)¹⁴ rappresenta una soluzione onerosa e complicata a carico dei Cantoni.
- **Insufficiente considerazione del restante diritto costituzionale e del diritto internazionale:** numerosi partecipanti ritengono che soprattutto la variante 2 non rispetti (sufficientemente) i principi dello Stato di diritto (soprattutto il principio della proporzionalità) e il diritto internazionale (in particolare la CEDU, il Patto ONU II, la CDF, l'ALC). Queste riserve sono formulate anche nei confronti della variante 1, anche da sostenitori di tale variante. Soltanto pochi partecipanti sono dell'avviso che, per tenere meglio conto della volontà popolare, la variante 1 debba orientarsi maggiormente alla variante 2.
- **Pena minima:** una netta maggioranza dei partecipanti respinge l'automatismo dell'espulsione secondo la variante 2. La pena minima secondo la variante 1 è invece approvata in misura altrettanto chiara – principalmente perché consente di rispettare maggiormente il principio della proporzionalità. Poco più della metà dei partecipanti chiede un rispetto ancora maggiore del principio di proporzionalità, delle garanzie internazionali dei diritti umani e dell'ALC.
- **Catalogo dei reati:** il catalogo dei reati secondo la variante 2 è chiaramente respinto, in quanto prevede fattispecie di diversa gravità. Le opinioni divergono invece in merito al catalogo dei reati secondo la variante 1. Alcuni partecipanti ne approvano l'impostazione, in particolare perché si limita a reati gravi. Secondo altri partecipanti, anche in questo caso i reati non coincidono sul piano della comminatoria prevista; una violazione di queste fattispecie non può essere giudicata con lo stesso metro di valutazione (principio della proporzionalità). Molti sono favorevoli a riprendere nel catalogo i reati patrimoniali gravi.
- **Ottenimento abusivo di prestazioni di un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale oppure abuso di prestazioni sociali:** i pareri positivi e negativi in merito alla fattispecie dell'ottenimento abusivo di prestazioni di un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale si equivalgono. Un'esigua maggioranza ritiene inutile introdurre una nuova fattispecie penale nel CP. La fattispecie della truffa disciplina a sufficienza i reati gravi. Si rinvia anche alle disposizioni penali del diritto federale in materia di assicurazioni sociali e al diritto cantonale.
- **Esclusione della procedura del decreto d'accusa:** alcuni partecipanti ritengono che anche il pubblico ministero debba poter pronunciare un'espulsione dal territorio svizzero, in particolare in ragione dei costi supplementari risultanti dall'esclusione della procedura del decreto d'accusa. Un'esigua maggioranza sostiene invece che l'espulsione deve poter essere inflitta soltanto nella procedura ordinaria, soprattutto perché sarebbe problematico sul piano dello Stato di diritto e contrario ai principi del Codice di procedura penale (CPP)¹⁵ infliggere mediante decreto d'accusa una misura tanto incisiva quanto l'espulsione per 5-10 anni.
- **Disposizioni d'esecuzione:** secondo vari partecipanti non spetta ai Cantoni attribuire la competenza per l'esecuzione dell'espulsione giudiziaria dal territorio svizzero all'autorità

¹² RS 0.142.30

¹³ RS 142.20

¹⁴ RS 311.0

¹⁵ RS 312.0

preposta all'esecuzione della pena o a quella in materia di migrazione. La legge deve invece attribuire espressamente la responsabilità **all'autorità in materia di migrazione**. Da più parti si critica che le persone la cui espulsione non può essere eseguita si ritrovano senza statuto giuridico. Si chiede di istituire (o vagliare) uno statuto speciale di soggiorno per queste persone.

- **Costi elevati:** vari pareri invitano la Confederazione a valutare quanto prima insieme ai Cantoni le ripercussioni finanziarie e strutturali delle nuove disposizioni e a prevedere una ripartizione adeguata dei compiti supplementari tra la Confederazione e i Cantoni, introducendo una corrispondente disposizione di legge.

III. Osservazioni generali in merito all'avamprogetto

1. Variante prediletta

Variante 1	Variante 2	Nessuna
AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR GL, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, UR, ZG, ZH, VD PBD, PPD, PEV, PES ABZ, MPC, CP, FER, fpv, OIM, CAIS, NKS, USI, FSAG, Secondas, ACS, SKF, SSDP, CSIAS, FSPI, UCS, SSDPM, ASM, SVZ, TS, UNIGE ¹⁶ , VFG, ASM	NW, SZ, TG, TI PLR, UDC ¹⁷ USAM	GE PS Amnesty, Caritas, GDS, CFM, FIMM, ACES, KSS, FSA, SBA, FCPS, OSAR, SFR, USS, Sosp, CRS, Unia

1.1 Variante 1

1.1.1 Argomenti a favore della variante 1

A favore della variante 1 depone il fatto che rispetta i **principi costituzionali esistenti**¹⁸ (anche se solo fino a un certo punto), in particolare il **principio della proporzionalità**¹⁹.

Per molti partecipanti è inoltre determinante che la variante 1 rispetta **gli obblighi internazionali** della Svizzera e i principi internazionali²⁰ (anche se solo fino a un certo punto), in particolare i diritti umani internazionali²¹. Considera gli interessi del minore ai sensi della **CDF**²² o, a parere della FSAG, li viola in misura minore rispetto alla variante 2. Indica inoltre esplicitamente il rispetto dell'**ALC**²³. ACS approva la riduzione del rischio di violazioni di tale accordo. A favore della variante 1 sono anche adottati il rispetto delle garanzie procedurali (BS) e la possibilità di **ponderare gli interessi nel singolo caso**²⁴.

Numerosi partecipanti sostengono la variante 1, in quanto rappresenta una **soluzione di compromesso** tra l'orientamento dell'iniziativa espulsione (ossia l'automatismo dell'espulsione) e i principi costituzionali esistenti (in particolare il principio della proporzionalità) e il diritto internazionale (soprattutto le garanzie dei diritti umani e l'ALC)²⁵.

¹⁶ UNIGE non esprime alcuna preferenza, ma individua alcuni vantaggi nella variante 1 e respinge la variante 2.

¹⁷ Incl. UDC ZG e UDC GR.

¹⁸ AG, BL, FR, LU, ZH, PPD, PES, MPC, FER, ACS, SKF, SSDP, CSIAS.

¹⁹ BE, BS, FR, JU, LU, SG, SH, ZH, PES, MPC, FER, CAIS, Secondas, SKF, ASM, ASM.

²⁰ AR, BL, JU, PPD, PES, FER, CAIS, SSDP, CSIAS.

²¹ AG, AR, BS, FR, LU, SO, UR, ZH, PPD, MPC, OIM, ACS, SKF, CSIAS, ASM, TS, UNIGE.

²² NKS, SKF, FSPI.

²³ AR, FER, USI.

²⁴ BL, LU, SG, SH, PPD, UCS.

²⁵ AG, AR, FR, GL, GR, JU, LU, OW, VD, PBD, PEV, MPC, CP, FER, fpv, CAIS, USI, SSDPM, SVZ.

Alcuni partecipanti adducono inoltre che la variante 1 comporta un (chiaro) **inasprimento del diritto vigente**²⁶ ed è preferibile per motivi di **praticabilità**²⁷. Con 16 400 persone interessate all'anno, la variante 2 non è praticabile²⁸ e non corrisponde alla volontà popolare (NE). La variante 1 è preferibile per evitare un onere finanziario decisamente maggiore per i Cantoni²⁹. La variante 1 è prediletta soltanto perché la **variante 2** non costituisce **un'alternativa valida**³⁰; la variante 1 è meno peggiore della variante 2, che è inaccettabile (PES).

1.1.2 Riserve generali dei sostenitori della variante 1

I sostenitori della variante 1 nutrono riserve in parte importanti, che tendono in due direzioni diametralmente opposte.

Da un lato, ci si chiede se la variante 1 attui davvero la **volontà popolare** e l'idea dell'iniziativa espulsione³¹. La variante 1 **si orienta troppo** al controprogetto **respinto** (ZG); va ottimizzata in modo da corrispondere (ancora) meglio alla decisione del Popolo³², a parere di AR con elementi della variante 2. La variante 1 è inoltre preferita con la riserva che – analogamente alla variante 2 – il pubblico ministero deve poter infliggere un'espulsione dal territorio svizzero nell'ambito di un **decreto d'accusa**³³.

La variante 1 non consente invece di rispettare i **diritti costituzionali fondamentali** e gli **accordi internazionali** (PES). Lo stesso vale per l'**ALC**. Altri intravedono perlomeno il pericolo di violazioni in questi ambiti³⁴. Il Popolo svizzero si è espresso a più riprese a favore della libera circolazione delle persone; la variante 1 va pertanto migliorata in relazione all'**ALC**³⁵.

OIM chiede inoltre di prevedere, prima di disporre l'espulsione dal territorio svizzero, un esame del singolo caso anche in relazione al divieto di respingimento; occorre rispettare appieno il **principio della proporzionalità** (in particolare tenendo conto della protezione della vita familiare); la legge deve anche disciplinare esplicitamente cosa succede nel caso di minori che commettono reati. Inoltre la discriminazione in base al passaporto, che comporta una **doppia punizione** nel caso di stranieri che commettono reati (pena più espulsione dal territorio svizzero)³⁶, è considerata particolarmente scioccante.

1.1.3 Critiche mosse dai fautori della variante 2³⁷

La variante 1 non corrisponde alle nuove disposizioni costituzionali e **non attua** la chiara **volontà** della **maggioranza di Popolo e Cantoni**³⁸. Anche sul piano del diritto internazionale non sussiste alcun motivo per optare per questa variante (UDC). La variante 1 **si ispira** inoltre al **controprogetto** respinto da Popolo e Cantoni³⁹. Analogamente al controprogetto, prevede pene minime e crea enormi margini di manovra⁴⁰.

²⁶ ZG, SVZ, TS.

²⁷ NE, ZG, SSDP.

²⁸ NE, ZG, per analogia ACS.

²⁹ AR, ZH.

³⁰ NE, ZG, ABZ, Secondas.

³¹ AG, ZG.

³² AR, ZG, PBD.

³³ AI, OW.

³⁴ AG, BS, Secondas, UCS.

³⁵ ACS, TS.

³⁶ PES, Secondas.

³⁷ Cfr. anche cap. III n. 1.3.

³⁸ NW, SZ, TI, PLR, UDC (incl. UDC ZG), USAM.

³⁹ SZ, UDC, USAM.

⁴⁰ UDC, USAM.

1.2 Variante 2

1.2.1 Argomenti a favore della variante 2

La variante 2 attua in maniera corretta e adeguata il nuovo diritto costituzionale conformemente al **tenore nonché al senso e allo spirito delle disposizioni costituzionali**; rispetta la volontà espressa da una **chiara maggioranza del Popolo e dei Cantoni**⁴¹. La variante 2 **non** si ispira al **controprogetto** respinto⁴².

I sostenitori della variante 2 ritengono che non vi sia più spazio per i dubbi avanzati dal Consiglio federale nella campagna precedente la votazione (principi dello Stato di diritto, diritto internazionale non cogente, esame del singolo caso tenendo conto del principio della proporzionalità). Pur consapevoli di tali dubbi, Popolo e Cantoni hanno optato per l'iniziativa espulsione. L'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali deve pertanto **orientarsi** esclusivamente al tenore dell'**iniziativa espulsione** e riprenderne l'impostazione⁴³.

A parere di USAM, la variante 2 è conforme alle normative consuete e alla loro applicazione in Svizzera e rispetta il **diritto internazionale non cogente** nell'ambito di un'ampia ponderazione degli interessi. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare secondo **l'articolo 8 CEDU non è violato**. Il tenore di tale disposizione non prevede alcun esame del singolo caso; inoltre, un'espulsione dal territorio svizzero è meno incisiva di una pena detentiva, nel caso della quale l'articolo 8 CEDU non può essere invocato. Infine si dimentica che l'articolo 8 CEDU tutela anche la vita privata e familiare della vittima, diritto che può essere compromesso se l'autore non viene espulso⁴⁴. Le medesime considerazioni valgono per **l'articolo 17 del Patto ONU II**. La variante 2 non viola nemmeno la **CDF**; l'eventualità che i figli debbano seguire all'estero il genitore espulso va infatti accettata come un qualsiasi altro trasloco⁴⁵.

Secondo **l'ALC** un'espulsione è giustificata da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità. A parere dell'UDC la variante 2 adempie tali requisiti. Per l'UDC ZG l'attuazione secondo la variante 2 è compatibile con l'ALC nella misura in cui definisce una prassi svizzera in merito alla questione se una persona che costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici può essere espulsa dalla Svizzera. Le stesse considerazioni valgono per la CEDU.

1.2.2 Riserve generali dei sostenitori della variante 2

TI osserva che la variante 2 è meno esaustiva della variante 1 per quanto concerne le altre leggi interessate (p. es. LStr, legge sull'asilo [LAsi]⁴⁶).

1.2.3 Critiche mosse dai fautori della variante 1⁴⁷

La variante 2 viola i **principi costituzionali dello Stato di diritto**⁴⁸, in particolare il principio della proporzionalità e il principio secondo cui nell'attuazione di disposizioni costituzionali va rispettato il diritto internazionale.

Viola inoltre gli **obblighi internazionali della Svizzera**, in particolare la CEDU, il Patto ONU

⁴¹ NW, SZ, TI, PLR, UDC (incl. UDC ZG), USAM.

⁴² SZ, UDC, USAM.

⁴³ UDC, USAM.

⁴⁴ UDC, USAM.

⁴⁵ UDC, USAM.

⁴⁶ RS 142.31

⁴⁷ Cfr. anche il n. 1.3.

⁴⁸ BE, BL, BS, SH, PBD, PES, CAIS, USI, Secondas, UCS.

II, la CDF e l'ALC⁴⁹, o perlomeno accetta l'eventualità di conflitti⁵⁰. È inaccettabile che le nuove disposizioni costituzionali prevalgano sul diritto internazionale, in particolare sui diritti umani⁵¹. Le potenziali conseguenze risultanti da tali conflitti non sono chiaramente prevedibili⁵².

Secondo USI è assai improbabile che eventuali negoziati con l'UE o la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) conducano a una soluzione speciale per la Svizzera, in quanto la libera circolazione delle persone rappresenta una libertà centrale e un pilastro dell'UE. Oltre a ripercuotersi negativamente sulla flessibilità del mercato svizzero del lavoro, la denuncia dell'ALC potrebbe comportare anche quella degli altri dossier degli accordi bilaterali I (clausola ghiagliottina). Secondo USI, i danni per la piazza economica svizzera sarebbero immensi e il futuro della via bilaterale sarebbe messo a repentaglio. La denuncia degli accordi di Schengen/Dublino rappresenterebbe un grande svantaggio nel settore dell'asilo (LU).

Secondo PES, l'**ampio catalogo di reati** e l'**assenza di una pena minima** sono in contraddizione con l'affermazione dei promotori dell'iniziativa secondo cui l'espulsione obbligatoria è prevista soltanto per i crimini più gravi. I reati economici non sono stati invece presi in considerazione.

L'attuazione della variante 2 porrebbe le autorità competenti dinanzi a notevoli **difficoltà** e cagionerebbe **oneri supplementari**⁵³.

1.3 Rifiuto di entrambe le varianti o rinuncia a optare per una variante

Un numero considerevole di partecipanti rifiuta entrambe le varianti. Anche la variante 1 presenta gravi lacune ed è soltanto una forma mitigata della variante 2⁵⁴.

Il rifiuto si fonda soprattutto sulla critica secondo cui entrambe le varianti **non** possono essere **attuate** in modo **conforme alla Costituzione**⁵⁵, in quanto violano in particolare il principio della proporzionalità⁵⁶. Sono inoltre **discriminatorie**⁵⁷: da un lato, perché la sanzione non si basa anzitutto sulla gravità del reato, bensì sulla nazionalità⁵⁸; dall'altro, perché l'espulsione dal territorio svizzero punisce doppiamente gli stranieri⁵⁹.

Entrambe le varianti sono respinte anche perché (almeno in parte) non possono essere **attuate in conformità con il diritto internazionale**⁶⁰. Soprattutto la variante 2 non è compatibile con diritti fondamentali della CEDU nonché del **Protocollo aggiuntivo n. 7** alla CEDU, del **Patto ONU II** e della **CDF**⁶¹. Inoltre, per entrambe le varianti l'UNHCR ha manifestato dubbi in merito al rispetto delle disposizioni della Convenzione sullo statuto dei rifugiati e del **divieto di respingimento**.

⁴⁹ AR, BE, BL, BS, GL, PES, CAIS, USI, Secondas, SKF, UCS, UNIGE; NKS e FSPI per quanto concerne la CDF.

⁵⁰ LU, PBD.

⁵¹ BE, LU, TS.

⁵² BE, LU.

⁵³ AR, GE, GL.

⁵⁴ Amnesty, SBA, USS.

⁵⁵ PS, Amnesty, Caritas, GDS, FIMM, ACES, SBA, FCPS, OSAR, SFR, Sosf.

⁵⁶ PS, Amnesty, Caritas, FIMM, ACES, FSA, SBA, OSAR, Unia.

⁵⁷ FIMM, CRS, Unia.

⁵⁸ ACES, USS.

⁵⁹ ACES, FCPS, OSAR, UNHCR, Unia.

⁶⁰ GE, PS, Amnesty, Caritas, CFM, FIMM, GDS, ACES, FCPS, OSAR, SFR, CRS, Unia.

⁶¹ Amnesty, Caritas, ACES, FSA, SBA, FCPS, SFR, USS, Unia; GDS con motivazione dettagliata concernente l'art. 8 CEDU.

Entrambe sono inoltre **contrarie** all'ALC⁶². È prevedibile che l'UE non tollererà che la Svizzera si scosti in tal modo dall'ALC; le relazioni bilaterali potrebbero esserne gravemente compromesse⁶³, con il rischio di una denuncia dell'ALC e quindi di tutti gli accordi bilaterali⁶⁴. Economiesuisse reputa fondamentale, nell'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali, non mettere a repentaglio l'ALC e la via bilaterale con l'UE.

A parere di GE, entrambe le varianti **non** sono **praticabili** poiché comporterebbero un **massiccio aumento delle espulsioni dal territorio svizzero** e dei costi correlati. Soprattutto la variante 2 provocherebbe numerose espulsioni non eseguibili. Tali conseguenze non sono soltanto in contrasto con la volontà popolare, bensì nuociono anche alla credibilità dei giudici e alla reputazione della Svizzera.

KSS respinge l'automatismo dell'espulsione previsto dalla variante 2, in quanto non conforme al diritto internazionale; rifiuta anche la variante 1 perché relativizza troppo la volontà popolare originaria e inoltre perché l'espulsione non può essere disposta nell'ambito della procedura del decreto d'accusa.

Alcuni partecipanti ritengono che le **basi legali esistenti consentano** di espellere stranieri che hanno subito varie condanne; non è opportuno inasprire il diritto vigente⁶⁵.

SFR propone che il Consiglio federale **rinunci** a elaborare un disegno volto ad **attuare le nuove disposizioni costituzionali**. Deve invece avanzare proposte: (1) che permettano di eliminare dalla Costituzione federale le disposizioni contrarie ai diritti umani e al diritto internazionale; (2) che consentano al Tribunale federale di esaminare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti umani e il diritto internazionale; (3) che concretizzino una legislazione d'esecuzione dell'articolo 35 Cost. trasformandone le disposizioni da lettera morta a obbligo vincolante.

1.4 Conflitto tra la volontà popolare e gli obblighi di diritto internazionale

Numerosi partecipanti affermano che **non è possibile** attuare la **volontà popolare** secondo il tenore delle nuove disposizioni rispettando **integralmente** i principi fondamentali costituzionali e gli **obblighi di diritto internazionale**.

ASM e CSIAS partono dal presupposto **dell'uguaglianza delle disposizioni costituzionali**. Anche se le nuove disposizioni costituzionali sono state accolte dal Popolo, devono essere attuate, **per quanto possibile**, nel rispetto del diritto internazionale e del principio della proporzionalità (TS).

Per alcuni partecipanti che sostengono la variante 1⁶⁶ e per la maggioranza di coloro che rifiutano entrambe le varianti⁶⁷ le nuove disposizioni costituzionali vanno attuate **rispettando** i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e gli **obblighi internazionali** della Svizzera. L'articolo 5 capoverso 4 Cost. prevede che Confederazione e Cantoni rispettino il diritto internazionale. Inoltre, il Tribunale federale ha confermato il **primato del diritto internazionale**, in particolare dei diritti umani⁶⁸, sul diritto interno. Con una normativa contraria alla CEDU la Svizzera rischia di essere condannata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dovrebbe quindi adottare misure per evitare altre violazioni di questo tipo. UNIGE osserva che

⁶² PS, Amnesty, Caritas, CFM, OSAR, USS, Unia; GDS con motivazione dettagliata e rinvii alla giurisprudenza pertinente.

⁶³ GDS, Unia.

⁶⁴ GE, Unia.

⁶⁵ ACES, OSAR, CRS.

⁶⁶ BS, PES, UCS; NKS e FSPI in relazione alla CDF; ACS e TS in relazione all'ALC.

⁶⁷ GE, PS, Amnesty, Caritas, GDS, CFM, FIMM, FSA, SBA, FCPS, USS, Sosf, UNHCR, Unia; ACES, OSAR e CRS, che sono contrari a un inasprimento delle leggi vigenti.

⁶⁸ UNIGE; GDS con illustrazione dettagliata della situazione per l'ALC nonché rinvii alla giurisprudenza del TF, in particolare la giurisprudenza PKK.

in linea di massima non deve essere applicata una normativa legale contraria alla CEDU.

L'importanza degli articoli 3 CDF e 11 Cost. è stata sottovalutata e illustrata in maniera errata nella documentazione finora redatta in merito all'iniziativa espulsione. Senza la possibilità di tenere conto del bene dei minori interessati nella procedura di espulsione, l'articolo 121 capoversi 3-6 Cost. è in contraddizione con il **diritto internazionale cogente** e il **diritto costituzionale preminente**⁶⁹.

È criticata la **distinzione tra diritto internazionale cogente e non cogente** e si rinvia al ruolo esemplare e alla tradizione umanitaria della Svizzera⁷⁰.

Infine, Caritas deplora che sia stata posta in consultazione la variante 2, che viola manifestamente norme di diritto internazionale e principi costituzionali.

L'**UDC è di altro avviso**: nel caso di norme costituzionali non direttamente applicabili la **legislazione d'esecuzione** prevale sul **diritto internazionale anteriore**. Questo principio non può essere eluso rimandando all'articolo 5 capoverso 4 Cost. In linea di massima uno Stato è autorizzato a violare il diritto internazionale non cogente. In seguito deve soltanto renderne conto ai suoi partner internazionali, che reagiranno di conseguenza.

È inaccettabile che iniziative popolari contrarie al diritto internazionale non cogente siano ammissibili, ma che debbano restare lettera morta in caso di approvazione. Se fosse contraria al diritto internazionale non cogente, l'iniziativa espulsione (o la sua attuazione) dovrebbe prevalere in caso di contraddizioni materiali. La **legittimazione** di una **disposizione costituzionale** è considerevolmente più elevata di quella di **trattati internazionali non cogenti**⁷¹.

1.5 Principio della proporzionalità

Caritas osserva che il **principio della proporzionalità** è sancito espressamente come fondamento dello Stato di diritto nell'articolo 5 capoverso 2 Cost. mentre l'articolo 36 capoverso 3 Cost. lo considera uno dei presupposti per operare restrizioni dei diritti fondamentali. È pertanto un **principio fondante** dello Stato di diritto determinante in tutti i settori del diritto pubblico. Non è accettabile derogare a tale principio in un singolo settore della legislazione⁷².

Secondo il PPD, chi non riconosce il principio della proporzionalità quale fondamento della Costituzione agisce in maniera **anticostituzionale** e mette in dubbio tutta la nostra giurisprudenza. Lo Stato di diritto deve garantire i diritti fondamentali, tutelare il principio della proporzionalità e proteggere le persone dall'arbitrio. Il fatto di non applicare tali principi nel caso della criminalità straniera **costituisce una discriminazione**.

L'esclusione di qualsiasi esame della proporzionalità da parte del giudice/pubblico ministero conformemente alla variante 2 dimostra una fondamentale e ingiustificata **diffidenza** nei confronti della giustizia⁷³.

Il MPC osserva che nella sistematica del Codice penale l'espulsione è collocata tra le misure e ciò attribuisce **particolare rilevanza al principio della proporzionalità**, in quanto l'articolo 56 capoverso 2 CP prescrive esplicitamente che l'ingerenza nei diritti della personalità dell'autore non deve essere sproporzionata rispetto alla probabilità e alla gravità di nuovi reati.

SBA critica che la variante 2 degrada i giudici e i pubblici ministeri a **redattori automatici di testi**. Rimane loro soltanto la decisione sulla durata dell'espulsione dal territorio svizzero, la

⁶⁹ NKS, FSPI.

⁷⁰ OSAR, UNHCR.

⁷¹ UDC, USAM.

⁷² LU, PEV, OSAR, SFR, CSIAS, Sosp, UCS.

⁷³ BE, LU.

quale è anch'essa limitata nei casi previsti all'articolo 73a lettere a–e AP-CP.

Secondo l'**articolo 121 capoverso 2 Cost.**, possono essere espulsi soltanto «gli stranieri che **compromettono la sicurezza del Paese**». Secondo CSIAS questo tenore è sufficiente a imporre di procedere a una ponderazione degli interessi nel singolo caso e quindi di tenere conto del principio della proporzionalità. I capoversi 3–6 creati con l'iniziativa espulsione non cambiano la situazione, in quanto le varie norme costituzionali non sono sovra o subordinate tra loro, bensì vanno considerate nel loro insieme e collegate l'una con l'altra.

Il PS reputa del tutto assurda l'argomentazione a sostegno della variante 2 secondo cui la verifica della proporzionalità è già compiuta nel testo costituzionale di modo che non rimane spazio per il principio della proporzionalità nella legge attuativa.

Di diverso parere sono **UDC** e **USAM**, che partono dal presupposto del primato della **legislazione d'esecuzione** rispetto al **diritto internazionale** anteriore (cfr. inoltre gli argomenti a favore della variante 2 nel cap. III. n. 1.2.1).

2. Contesto normativo

Diritto penale	Diritto degli stranieri	Riserve nei confronti di entrambe le possibilità
FR, JU PEV, PS CFM, FIMM, SBA, SFR, Sosf, TS	BE, BL, BS, LU, SG, SH, VD, ZH MPC, CAIS, KSS, SSDP, ASM, UNIGE, UNHCR	BE, GE, LU, SO, ZH

2.1 Argomenti a favore di un'attuazione nel diritto penale

Per FR per garantire la **certezza del diritto** è opportuno disciplinare nel CP la ripartizione delle competenze e i principi.

Per PEV il disciplinamento nel CP presenta il vantaggio che sia la **sentenza di condanna** sia la **decisione di espulsione dal territorio svizzero** sono prese nell'ambito dello **stesso procedimento penale**.

Al momento del giudizio il giudice penale deve valutare la personalità dell'autore e le sue condizioni di vita. Conosce pertanto i fatti che vanno considerati nella verifica della proporzionalità di una decisione di espulsione e nella sua sentenza può e deve anticipare anche le conseguenze in materia di diritto degli stranieri⁷⁴. A parere del PS, tale circostanza garantisce al meglio **un'attuazione corretta** nella prassi delle disposizioni **inasprite**. Questi vantaggi, sul piano dello **Stato di diritto**, di una **soluzione di diritto penale** sono tuttavia dati soltanto se il giudice può verificare effettivamente il singolo caso, senza essere obbligato da un automatismo legale manifesto o nascosto a disporre un'espulsione dal territorio svizzero⁷⁵.

2.2 Argomenti a favore di un'attuazione nel diritto degli stranieri

Una maggioranza dei partecipanti che si sono espressi in merito a tale questione è favorevole ad attuare le nuove disposizioni costituzionali nel diritto degli stranieri, in particolare per motivi pratici, finanziari e di economia procedurale.

Considerazioni di ordine sistematico: l'articolo 121 Cost. figura sotto il titolo «Sezione 9: Dimora e domicilio degli stranieri»⁷⁶. Inoltre, l'espulsione dal territorio svizzero non costituisce una sanzione penale (il meccanismo dell'espulsione non consente di individualizzare la sanzione come richiesto nel diritto penale), bensì una misura amministrativa, che va disciplinata nella legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20)⁷⁷.

Il raggruppamento delle competenze per **tutte le questioni di diritto degli stranieri presso l'autorità in materia di stranieri** è risultato efficace e va mantenuto⁷⁸. Il sistema delle misure coercitive nella LStr è ben sviluppato e funziona⁷⁹. Un'attuazione nel CP conduce a un sistema ibrido, in quanto la LStr prevede fattispecie di allontanamento che dovranno continua-

⁷⁴ PS, FIMM, SBA, SFR, Sosf.

⁷⁵ SFR, Sosf; FIMM e SBA con la riserva che una soluzione di diritto penale è manifestamente discriminatoria, in quanto in questo caso il diritto penale prevede una sanzione che può essere inflitta soltanto nei confronti di stranieri.

⁷⁶ BL, BS, SG, MPC, CAIS, KSS, SSDP.

⁷⁷ BL, CAIS, KSS.

⁷⁸ BS, ZH; per analogia MPC, UNIGE.

⁷⁹ SG, ZH, MPC.

re a essere attuate dalle autorità in materia di migrazione⁸⁰.

La reintroduzione dell'espulsione giudiziaria dal territorio svizzero comporta di nuovo la **doppia** competenza **dell'autorità penale e di quella in materia di stranieri**, che in passato ha causato divergenze e ha provocato l'abrogazione dell'espulsione giudiziaria⁸¹. A parere di BS tali differenze non possono essere evitate del tutto nonostante il maggiore coinvolgimento dell'autorità in materia di stranieri nella decisione del giudice penale. I processi penali sarebbero gravati da temi che non hanno nulla a che vedere con il perseguimento di reati⁸². Gli argomenti che nel messaggio concernente la modifica delle disposizioni generali del CP (FF 1999 1669) hanno portato all'abrogazione dell'espulsione giudiziaria dal territorio svizzero restano validi⁸³.

Il bisogno di protezione dell'interessato e il rispetto del divieto di respingimento vanno considerati già al momento della decisione sull'espulsione dal territorio svizzero. La necessaria ponderazione degli interessi impone conoscenze approfondite, di cui **normalmente i giudici** non dispongono⁸⁴. È problematico delegare (nuovamente) la competenza decisionale in questioni complesse di diritto degli stranieri e diritto internazionale a istituzioni che **non** dispongono delle conoscenze specifiche e dell'esperienza che vantano le autorità in materia di stranieri⁸⁵. La proposta del Consiglio federale secondo la quale il giudice penale può richiedere il parere dell'autorità in materia di stranieri non è **economica sul piano procedurale**⁸⁶.

Sono prevedibili oneri e costi supplementari **considerevoli**, poiché di norma i **procedimenti giudiziari** sono più complessi, lunghi e onerosi rispetto alle procedure delle autorità amministrative⁸⁷. È parimenti criticata la bipartizione **dell'iter legale**⁸⁸. Inoltre saranno presumibilmente presentati **più** ricorsi contro un'espulsione giudiziaria dal territorio svizzero. In questi casi il giudice deve motivare per scritto tutta la sentenza penale anche se ne viene impugnata solo una parte, che peraltro non ha direttamente a che vedere con il reato penale. La seconda autorità deve inoltre decidere su punti solo di minore importanza oppure addirittura non appartenenti alla causa penale vera e propria⁸⁹. Nel contempo è probabile che l'onere da parte delle autorità amministrative non diminuirà sensibilmente, in quanto è prevedibile un **aumento** delle decisioni d'esecuzione impuginate. A parere di BS l'istituzione di una procedura cantonale a due livelli costituisce una **soluzione** onerosa e **complicata**, sia sul piano organizzativo che su quello finanziario, a scapito dei Cantoni. Inoltre, la Confederazione non indica se e in che modo intende sostenere i Cantoni.

Anche se un'espulsione pronunciata dal giudice penale avesse un **maggior effetto deterrente** su potenziali autori stranieri di reati (cosa di cui ZH dubita), ciò **non** può rappresentare un **criterio determinante** per l'attribuzione della competenza a esaminare il diritto di soggiorno degli autori di reati⁹⁰.

Per ZH, il fatto che il **messaggio concernente la modifica** del diritto sanzionatorio del 4 aprile 2012 propone di **introdurre** nel CP una nuova **espulsione facoltativa** non elimina la convinzione che le nuove disposizioni costituzionali vadano attuate nella LStr, poiché la reintroduzione dell'espulsione dal territorio svizzero è stata respinta in sede di consultazione

⁸⁰ SG, ZH, CAIS, KSS.

⁸¹ BL, BS, SG, SH, ZH, ASM, UNIGE.

⁸² CAIS, KSS.

⁸³ CAIS, KSS, ASM.

⁸⁴ UNHCR; VD: Il giudice va pertanto obbligato nella legge a consultare l'autorità in materia di stranieri.

⁸⁵ BS, LU, SG, SH, MPC, CAIS, KSS, SSDP.

⁸⁶ BE, BL, BS, LU, SG, SH, MPC, CAIS, KSS, SSDP, ASM.

⁸⁷ BL, BS, SH, CAIS, KSS, SSDP.

⁸⁸ BL, SG, CAIS, KSS.

⁸⁹ SH, CAIS, KSS, SSDP.

⁹⁰ SG, SH, ZH.

(cfr. tuttavia sotto, n. 2.3).

2.3 Riserve nei confronti delle soluzioni presentate

Sono evidenziati gli svantaggi di un'attuazione nel diritto penale e si deplora che il Consiglio federale abbia rinunciato a porre in **consultazione** anche la variante con un'attuazione nel **diritto degli stranieri**⁹¹. In tal modo sarebbe stata possibile una migliore valutazione dei vantaggi e degli svantaggi dei contesti normativi⁹².

La normativa sull'espulsione obbligatoria va tuttavia armonizzata, sul piano materiale e della sistematica, con l'espulsione facoltativa nel CP, prevista nel messaggio concernente la modifica del diritto sanzionatorio del 4 aprile 2012⁹³. Se l'espulsione facoltativa è introdotta nella legge, **motivi di coerenza** depongono a favore dell'attuazione nel **CP** (ZH).

ZH ritiene adeguato un disciplinamento nel CP per la variante 2, ma non per la variante 1. Nella variante 2 non convince tuttavia il collocamento dell'espulsione nella sistematica del CP; il collocamento tra le altre misure appare più consono.

3. Costi

Molti partecipanti evidenziano i costi che l'una o l'altra variante comporta per i Cantoni (Comuni)⁹⁴. Soprattutto i Cantoni citano l'**onere finanziario supplementare** a carico delle autorità **penali**, di **polizia** e della **migrazione** coinvolte⁹⁵.

Vari partecipanti esigono in generale che la Confederazione partecipi ai costi dell'esecuzione dell'espulsione⁹⁶. Alcuni ritengono insufficiente l'attuale indennizzo dei costi d'espulsione da parte della Confederazione, che va aumentato⁹⁷.

Per quanto concerne la carcerazione in vista di rinvio coatto (carcerazione amministrativa) si richiama l'attenzione sulla problematica dei **posti di detenzione limitati** o addirittura **man-canti**⁹⁸ e si richiede esplicitamente una partecipazione finanziaria della Confederazione alla loro creazione⁹⁹.

La **Confederazione** deve inoltre sostenere materialmente **le autorità in sede di esecuzione** (p. es. accertamento dell'identità, nazionalità, ottenimento dei documenti di viaggio) e assumersi i relativi costi, come fa nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione previsti dal diritto in materia di stranieri. Una corrispondente normativa è del tutto assente nell'avamprogetto di legge¹⁰⁰.

È altresì indispensabile che la **Confederazione** garantisca un **sostegno finanziario all'esecuzione dell'espulsione** analogo a quello fornito nel caso dell'allontanamento e dell'espulsione disposti in virtù del diritto in materia di stranieri. Oltre al disegno di legge va integrata anche l'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281)¹⁰¹.

⁹¹ BE, LU, MPC.

⁹² BE, MPC.

⁹³ SG, SO, ZH.

⁹⁴ AG, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, TI, VD, ZH, CAIS, KSS, USAM, CSIAS, UCS, ASM.

⁹⁵ AG, AR, BE, BL, JU, LU, NE, TI, VD, ZH, UCS.

⁹⁶ BE, FR, GR, NE, SH, SZ, VD, UCS, ASM.

⁹⁷ NE, SH, ZH, ASM.

⁹⁸ FR, GL, GR, JU, NE, SG, SH, VD, ZH, UCS.

⁹⁹ FR, GR, ZH.

¹⁰⁰ NE, UCS.

¹⁰¹ BL, NE, UCS.

Vari partecipanti evidenziano l'eventuale aumento dei costi **nell'ambito dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza**¹⁰² deplorando che tale aspetto non sia sufficientemente esaminato nel rapporto¹⁰³. SGV osserva che l'allontanamento di persone che contribuiscono in maniera determinante al bilancio familiare rischia di far dipendere famiglie intere dall'aiuto sociale. Anche l'assenza di uno statuto legale nel caso di stranieri la cui espulsione non può essere eseguita rischia di comportare costi elevati per l'aiuto sociale e il soccorso d'emergenza¹⁰⁴. FR esige una normativa che disciplini la partecipazione della Confederazione a tali costi.

Indipendentemente dalla variante prescelta, la Confederazione è invitata a valutare quanto prima insieme ai Cantoni le ripercussioni finanziarie e strutturali delle nuove disposizioni e a prevedere una ripartizione **adeguata** dei **compiti supplementari** tra **Confederazione e Cantoni**¹⁰⁵; nella legge va ripresa una disposizione **corrispondente**¹⁰⁶.

IV. Pareri relativi alla variante 1

1. Condizioni (art. 66a AP-CP)

1.1 Catalogo dei reati (cpv. 1)

+	+/-	-
BE, GL, JU, SH, UR, ZH PBD, PEV CP, FER, fpv, USI, ASM	UNHCR	AG, AR, BS, TI, VD Caritas, GDS, FSA, OSAR, Unia, UNIGE

Numerosi partecipanti si sono espressi in merito al catalogo dei reati¹⁰⁷, la cui **impostazione** ha suscitato varie **reazioni positive**¹⁰⁸, in particolare perché si limita a reati gravi ed è definito in modo restrittivo. La restrizione rispetta meglio le **garanzie dei diritti umani** e **l'ALC**¹⁰⁹. Se sono adempiute queste gravi fattispecie, la perdita del diritto di soggiorno appare giustificata¹¹⁰. Il catalogo dei reati soddisfa le nuove disposizioni costituzionali¹¹¹ e a parere del PBD corrisponde all'intenzione dei promotori dell'iniziativa, secondo cui l'espulsione obbligatoria è prevista soltanto per i crimini più gravi. Il catalogo dei reati è equilibrato; considera sia i reati violenti sia altri reati gravi e pertanto non opera distinzioni non appropriate¹¹². L'UNHCR approva il catalogo dei reati chiaro ed **esaustivo** (che permette di evitare incer-

¹⁰² AG, ZH, USAM.

¹⁰³ BE, LU, ZH, CSIAS.

¹⁰⁴ BS, FR, ZH, Caritas, CSIAS, UNHCR; analogamente AG.

¹⁰⁵ VD, UCS.

¹⁰⁶ BE, BL, VD, ZH, UCS.

¹⁰⁷ AG, AR, BE, BS, FR, GL, JU, LU, NE, SH, TI, UR, VD, ZH, PBD, PEV, UDC, Caritas, CP, GDS, FER, fpv, CAIS, KSS, USI, FSA, FCPS, OSAR, USAM, SSDP, SKF, CSIAS, UCS, UNHCR, Unia, UNIGE, ASM, Christian Meier. La tabella indica soltanto i partecipanti che in linea di massima si sono espressi in merito al catalogo dei reati. Per i pareri relativi ai singoli punti, cfr. sotto.

¹⁰⁸ BE, GL, JU, SH, ZH, PBD, PEV, CP, FER, fpv, USI, ASM.

¹⁰⁹ USI; in generale anche UR; PBD osserva in generale che per un'espulsione la variante 1 presuppone di norma una violazione sufficientemente grave dell'ordine pubblico, il che permette di ridurre al minimo eventuali conflitti con l'ALC.

¹¹⁰ BE, CP, FER, fpv. Anche GDS reputa sensato limitarsi ai crimini gravi; ciò non può tuttavia sostituire una valutazione, caso per caso, del rischio di recidiva e una ponderazione degli interessi. Secondo ZH l'impostazione del catalogo dei reati è corretta in vista dell'automatismo dell'espulsione e della prevista espulsione facoltativa (art. 67c D-CP; Codice penale svizzero e Codice penale militare – modifica del diritto sanzionatorio), applicabile in caso di reati meno gravi.

¹¹¹ JU, PEV.

¹¹² GL, ASM.

tezze giuridiche).

Un gruppo di partecipanti quasi altrettanto grande esprime una posizione fondamentalmente **critica**¹¹³, in particolare per ragioni di **proporzionalità**. I reati non presentano la medesima gravità (pene comminate); una violazione di fattispecie divergenti non può essere considerata di eguale gravità¹¹⁴. Caritas osserva che nel caso di un delitto poco grave l'espulsione non è necessaria o non rappresenta l'unica possibilità di preservare l'ordine e la sicurezza. Inoltre, non si considera se si tratta di una pena con o senza la condizionale e se sussiste un rischio di recidiva. È parimenti chiesto di prendere in considerazione una restrizione del catalogo dei reati, – secondo VD per motivi di proporzionalità, secondo AG perché la procedura del decreto d'accusa è esclusa anche in caso di reati di poco conto, il che comporta oneri supplementari per le autorità penali. Il catalogo dei reati va limitato al minimo indispensabile e praticamente soltanto ai reati per cui è comminata, come sanzione minima, una pena pecuniaria di 180 aliquote giornaliere o una pena detentiva di sei mesi, e per i quali la procedura del decreto d'accusa non è comunque applicabile (il che mitiga il problema). Secondo alcuni partecipanti, tendenzialmente il catalogo dei reati non corrisponde alla **volontà popolare**. TI critica la grande prudenza usata al momento di integrare il catalogo dei reati con altre fattispecie. AG propone di verificare se alcuni punti della variante 2 vadano ripresi nella variante 1¹¹⁵.

Per quanto riguarda i singoli reati (gruppi di reati) e la clausola residuale, sono espressi i pareri seguenti:

- Lettera a: alcuni partecipanti sono lieti di constatare che il catalogo dei reati contiene anche **reati patrimoniali** gravi¹¹⁶. Alcuni chiedono – rinviando al mandato costituzionale, al bene giuridico e alla protezione dei minori – di riprendere altri **reati sessuali**¹¹⁷. Alcuni partecipanti approvano la clausola residuale¹¹⁸. AG critica invece che la **clausola residuale** preveda un'espulsione anche in caso di crimini con una pena massima di almeno dieci anni. In tal modo il catalogo dei reati è esteso inutilmente oltre il tenore e il mandato della disposizione costituzionale. SSDP propone di rinunciare a elencare esplicitamente i reati; questi ultimi – ad eccezione della tratta di esseri umani (art. 182 CP) – rientrano nella clausola residuale. Per la tratta di esseri umani va introdotta una lettera separata.
- Lettera b: alcuni partecipanti approvano la definizione dell'**effrazione** quale furto (art. 139 CP) in combinazione con violazione di domicilio (art. 186 CP)¹¹⁹. Altri ritengono che il reato vada definito in altro modo¹²⁰. Vari partecipanti criticano che la lettera b preveda un reato perseguibile a querela di parte (violazione di domicilio). È più o meno casuale che venga sporta querela o meno; l'espulsione dipende quindi dalla volontà della persona lesa, il che è inaccettabile¹²¹. La violazione di domicilio non può dipendere dalla presentazione o meno di una querela¹²². FR propone invece di riprendere soltanto il furto qualifi-

¹¹³ AG, AR, BS, TI, VD, Caritas, GDS, FSA, OSAR, Unia, UNIGE.

¹¹⁴ VD, Caritas, Unia; analogamente OSAR e UNHCR. In tale contesto OSAR osserva che il catalogo dei reati di diversa gravità risulta dal tenore dell'iniziativa.

¹¹⁵ Analogamente ZH.

¹¹⁶ AG, AR, GL, ZH, PBD, PEV, SKF («gravi reati economici»). AR e GL criticano che la variante 2 non preveda alcun reato patrimoniale grave.

¹¹⁷ AG: coazione sessuale (art. 189 CP), atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191 CP), promovimento della prostituzione (art. 195 CP); ZH e Christian Meier: atti sessuali con fanciulli (art. 187 CP); ZH: atti sessuali con persone dipendenti (art. 188 CP).

¹¹⁸ JU, UDC, SSDP.

¹¹⁹ CP, fpv.

¹²⁰ NE: danneggiamento (art. 144 CP) in combinazione con violazione di domicilio (art. 186 CP); CAIS e KSS: furto (art. 139 CP) in combinazione con violazione di domicilio (art. 186 CP) e danneggiamento (art. 144 CP); UDC (incl. UDC GR) e USAM: violazione di domicilio (art. 186 CP) in combinazione con furto (art. 139 CP) o danneggiamento (art. 144 CP).

¹²¹ FR, NE, VD, CAIS, KSS, FSA; analogamente ZH (in merito alla variante 2).

¹²² AG, BE, LU, CAIS, KSS; analogamente ZH (in merito alla variante 2).

cato (art. 139 n. 2 e 3 cpv. 2 CP).

- Lettera c: è criticato che la frode nell'ambito di **un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale** è oggetto di una speciale menzione nel catalogo dei reati e quindi viene giudicata in maniera più severa rispetto, ad esempio, alla frode fiscale o alla frode tra privati¹²³. Tutti i casi di frode (inclusi quelli in materia di tributi e sussidi) vanno trattati allo stesso modo. Secondo CSIAS il catalogo di reati va pertanto adeguato.
- Lettera d: alcuni partecipanti approvano la limitazione del **traffico di stupefacenti** all'articolo 19 capoverso 2 della legge sugli stupefacenti (LStup)¹²⁴. Alcuni criticano invece che il catalogo dei reati non disciplini il traffico di stupefacenti come motivo di espulsione conformemente alla nuova disposizione costituzionale (art. 121 cpv. 3 lett. a Cost.), in quanto esso rinvia soltanto all'articolo 19 capoverso 2 LStup¹²⁵.

UNIGE critica in generale che l'articolo 66a AP-CP contiene un catalogo dei reati e una clausola generale. Non si tratta di una buona combinazione per giustificare la medesima conseguenza giuridica.

Alcuni deplorano l'**assenza** di determinate **fattispecie penali** e BS che i reati contro gli interessi della comunità internazionale non siano ripresi (a differenza della variante 2). Per quanto concerne i «reati violenti» menzionati nella Costituzione, LU chiede di riprendere nel catalogo dei reati anche l'articolo 285 CP (Violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari).

Alcuni partecipanti chiedono di precisare nel testo di legge che tutte le **forme di reità e di partecipazione al reato** possono comportare l'espulsione¹²⁶.

1.2 Pena minima (cpv. 2 e 3)

+	Ampio rispetto della proporzionalità / del diritto internazionale	-
BE, GL, JU, NE, SG, SH, TI, UR, ZG, ZH PBD, PPD, PEV FSAG, SSDP, UCS, ASM	BS, FR PES, PS Amnesty, Caritas, GDS, CFM, FIMM, ACES, OIM, CAIS, FSA, SBA, Secondas, FCPS, OSAR, SFR, SKF, CSIAS, Sosp, UNHCR	UDC (incl. UDC GR) CP, FER, fpv, USAM

Un grande numero di partecipanti si è espresso in merito alla pena minima¹²⁷.

Molti partecipanti hanno espresso un parere **positivo**¹²⁸. Questa soluzione della variante 1 cerca di rispettare il principio della proporzionalità¹²⁹. Secondo PEV in tal modo non sono violate le richieste fondamentali dell'iniziativa¹³⁰.

¹²³ FSA, CSIAS, UCS, anche Caritas.

¹²⁴ CP, fpv.

¹²⁵ UDC (incl. UDC GR), USAM.

¹²⁶ CAIS, KSS.

¹²⁷ BE, BS, FR, GE, GL, JU, NE, OW, SG, SH, TI, ZG, ZH, PBD, PPD, PES, PEV, PS, UDC, Amnesty, Caritas, CP, GDS, CFM, FER, FIMM, fpv, OIM, CAIS, KSS, FSAG, FSA, SBA, Secondas, FCPS, SFR, USAM, SKF, SSDP, CSIAS, Sosp, UCS, ASM. La tabella indica soltanto i partecipanti che in linea di massima si sono espressi in merito alla pena minima. Per i pareri relativi a singoli punti cfr. sotto.

¹²⁸ BE, BS, FR, GL, JU, NE, SG, SH, TI, UR, ZG, ZH, PBD, PPD, PEV, PS, Amnesty, GDS, CFM, FSAG, Secondas, SKF, SSDP, CSIAS, UCS, ASM.

¹²⁹ BE, BS, FR, GL, JU, SH, TI, ZH, PBD, PPD, PEV, PES, Amnesty, Secondas, SKF, SSDP, CSIAS, UCS, ASM. BS, GL, GDS: verifica della proporzionalità in caso di pene inferiori a 6 mesi.

¹³⁰ Analogamente FR, PBD.

Hanno suscitato reazioni positive il fatto di fondarsi sulla gravità della pena e della sanzione inflitta nel singolo caso¹³¹ e di prevedere deroghe alla regola (p. es. in caso di non esigibilità, turisti del crimine, recidivi)¹³² o che l'espulsione decade se si prescinde dalla pena¹³³. Secondo il PPD l'automatismo dell'espulsione deve applicarsi soltanto in caso di reati gravi¹³⁴. ZG approva l'inasprimento rispetto alla prassi attuale.

Alcuni partecipanti approvano espressamente l'**ammontare** della pena minima (6 mesi)¹³⁵. Il limite previsto consente di distinguere in maniera appropriata tra **forme gravi e poco gravi di criminalità**¹³⁶. Il PS reputa eccessivo tutto quanto supera tale limite.

Vari partecipanti auspicano invece un aumento della pena minima¹³⁷. La pena minima prevista si situa al di sotto della soglia stabilita dal Tribunale federale¹³⁸, che a parere di ACES va mantenuta. FCPS osserva che il testo dell'iniziativa non prescrive una corrispondente pena.

Secondo numerosi partecipanti **la verifica della proporzionalità** e il rispetto delle garanzie internazionali dei diritti umani e/o dell'ALC devono essere estesi¹³⁹.

Secondo SKF il fatto che, a determinate condizioni, l'espulsione è ammissibile in caso di pene inferiori a sei mesi viola il **principio della proporzionalità**. La possibilità per il giudice di ordinare l'espulsione dal territorio svizzero «soltanto» se l'interesse pubblico prevale su quello privato dell'interessato autorizza a disporre un'espulsione in caso di reati manifestamente di poco conto¹⁴⁰. La variante 1 comporta un automatismo nascosto dell'espulsione¹⁴¹. Si critica che nel capoverso 3 si debba presumere in generale che l'espulsione sia necessaria, adeguata e nell'interesse pubblico¹⁴². È fonte di qualche problema stabilire se l'espulsione sia una misura **necessaria**. Il citato interesse pubblico può eventualmente essere garantito anche da una misura meno incisiva (p. es. un trattamento ambulatoriale). L'espulsione non è necessaria se le previsioni circa il futuro comportamento dell'autore sono favorevoli (o in assenza di rischio di recidiva)¹⁴³. Il principio della proporzionalità riveste particolare importanza soprattutto nel diritto delle misure¹⁴⁴. Secondo GDS è inammissibile dedurre la portata della messa in pericolo dalla gravità della violazione dell'ordine pubblico. È necessario un **esame del singolo caso**¹⁴⁵ o una ponderazione esaustiva degli interessi¹⁴⁶. In particolare lo statu-

¹³¹ BE, FR, SH, ZH, PPD.

¹³² BE, JU, SH, UCS.

¹³³ BE, TI, PBD, Secondas, CSIAS, UCS.

¹³⁴ Analogamente PBD. CAIS e KSS approvano la possibilità di rinunciare all'espulsione in caso di reati poco gravi. SSDP chiede un'espulsione obbligatoria in caso di pena detentiva superiore a 6 mesi (pena pecuniaria superiore a 180 aliquote giornaliere). L'art. 66d AP-CP (sospensione dell'esecuzione) può essere applicato in caso di rimpatrio in un ambiente critico. Occorre procedere in tal modo almeno nel caso di pene a partire da 2 anni.

¹³⁵ BS, FR, GL, JU, TI, ZG, PBD, PEV, PS (non si oppone a un inasprimento), CSIAS, UCS.

¹³⁶ FR, CSIAS.

¹³⁷ Caritas (2 anni), FIMM, ACES (2 anni), FSA (1 anno), SBA, FCPS, OSAR (2 anni), Sospf, SFR. Secondo FSA nel diritto penale è comune fondarsi su una pena detentiva di un anno per delimitare i reati gravi (p. es. difesa obbligatoria, pena con la condizionale parziale, sorveglianza elettronica, clausola residuale nell'art. 66a AP-CP).

¹³⁸ FIMM, SBA, SFR, Sospf; analogamente ACES, OSAR.

¹³⁹ BS, FR, PES, PS, Amnesty, Caritas, GDS, CFM, FIMM, ACES, OIM, CAIS, FSA, SBA, Secondas, FCPS, OSAR, SFR, SKF, CSIAS, Sospf, UNHCR. Cfr. anche sopra, cap. III n. 1.

¹⁴⁰ FIMM, SBA, SFR, Sospf.

¹⁴¹ FIMM, SFR, Sospf, anche UNHCR.

¹⁴² Amnesty, Caritas, GDS, CFM, FIMM, SBA, SFR, Sospf.

¹⁴³ Amnesty, Caritas, ACES; per quanto concerne la prognosi futura anche OSAR, UNHCR.

¹⁴⁴ Amnesty, CAIS, KSS.

¹⁴⁵ Amnesty, Caritas, FIMM, ACES, SBA, FCPS, SFR, Sospf, SBA; OIM riguardo al divieto di respingimento; GDS riguardo a pene superiori a 6 mesi; Secondas auspica che la disposizione sia integrata con un capoverso riguardante la verifica del singolo caso; CAIS e KSS con rimando alla durata del soggiorno.

¹⁴⁶ GDS, ACES, OIM; Caritas riguardo alla prassi attuale delle autorità in materia di migrazione.

to¹⁴⁷ o la durata di soggiorno¹⁴⁸ costituisce un elemento importante della valutazione del singolo caso.

Sono temute ingerenze nel diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU, art. 17 Patto ONU II)¹⁴⁹. Con la formulazione «**in modo grave**» è prevedibile che i diritti fondamentali degli stranieri che commettono reati saranno limitati sensibilmente rispetto al contesto giuridico attuale. Alcuni deplorano che dal rapporto non risulta che cosa s'intende per violazione grave dei diritti personali (delimitazione rispetto a violazioni lievi)¹⁵⁰. ACES chiede di prescindere obbligatoriamente da un'espulsione se è prevedibile una violazione dei diritti umani, ossia di introdurre una disposizione imperativa nel capoverso 3. Secondo Caritas l'espressione «**non ragionevolmente esigibile**» nel capoverso 3 è troppo indeterminata (potere di apprezzamento, interpretazioni diverse, disparità di trattamento)¹⁵¹. Deplora inoltre che l'espulsione debba essere eseguita anche in caso di pena detentiva con la condizionale (senza tener conto della gravità del reato, del rischio di recidiva)¹⁵². A parere di FR le condizioni per un'espulsione secondo il capoverso 3 devono valere anche per i casi meno gravi secondo il capoverso 2.

Numerosi partecipanti chiedono una **maggiore protezione per i giovani e i giovani adulti fino a 25 anni** nati o cresciuti in Svizzera¹⁵³. Secondo UCS un'espulsione li sradica dal loro ambiente sociale e familiare. Non di rado si ritrovano abbandonati a sé stessi, talvolta senza conoscere la lingua del Paese d'origine.

Nella prassi risultano problemi in relazione all'ALC (e alla Convenzione AELS¹⁵⁴)¹⁵⁵. Secondo il PS, le persone che rientrano nel loro campo di applicazione devono essere esentate dall'espulsione (per evitare le conseguenze di una soluzione contraria all'ALC). Le relazioni con i partner dell'UE e dell'AELS non devono essere compromesse (Secondas). Nel singolo caso deve sussistere – sia nel momento della sentenza di condanna sia nel momento dell'esecuzione – un pericolo imminente e sufficientemente grave per l'ordine, la sicurezza e la salute pubblici¹⁵⁶. Secondo GDS, nel caso di pene secondo il capoverso 3 è possibile effettuare una ponderazione dei singoli interessi (art. 8 n. 2 CEDU), che però non soddisfa sempre le condizioni della direttiva 64/221/CEE (per l'assenza di una prognosi in materia di recidiva).

Alcuni partecipanti si sono espressi **negativamente** in merito alla pena minima¹⁵⁷. Non è necessaria né l'introduzione di una pena minima né la disposizione secondo cui il giudice penale deve tenere conto delle circostanze particolari del caso¹⁵⁸. Una pena minima contraddice la **volontà dell'iniziativa popolare** (automatismo dell'espulsione). Un'espulsione non è obbligatoria nemmeno se è raggiunta la pena minima¹⁵⁹. Non si capisce perché in caso di reati di poco conto non ci si fonda sul limite secondo l'articolo 132 capoverso 3 CPP (pena detentiva fino a 4 mesi, pena pecuniaria fino a 120 aliquote giornaliere, lavoro di pubblica utilità fi-

¹⁴⁷ BS, Caritas, Secondas, OIM.

¹⁴⁸ Caritas, Secondas, anche ACES (persone della seconda e terza generazione).

¹⁴⁹ BS, OSAR.

¹⁵⁰ ZG, GDS. È chiesta la soppressione di questa condizione (Caritas, ACES) oppure, se mantenuta, la sua concretizzazione (Caritas).

¹⁵¹ Analogamente BS.

¹⁵² Analogamente NE. In questo caso va sospesa anche l'espulsione.

¹⁵³ FIMM, OIM, SBA, Secondas, SFR, Sosp, UCS; analogamente Caritas.

¹⁵⁴ Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), **RS 0.632.31**.

¹⁵⁵ BS, FR, Amnesty, Secondas, FCPS, CSIAS; Caritas per quanto concerne la mancata distinzione a seconda del permesso di soggiorno e della durata del soggiorno.

¹⁵⁶ BS, FR, PES, Amnesty, CFM, ACES, Secondas, FCPS; analogamente CSIAS.

¹⁵⁷ UDC (incl. UDC GR), CP, FER, fpv, USAM.

¹⁵⁸ CP, FER, fpv.

¹⁵⁹ UDC (incl. UDC GR), USAM.

no a 480 ore). La pena minima mette sotto pressione i giudici, che possono così decidere se infliggere o prescindere da un'espulsione¹⁶⁰.

Sono sollevati **altri punti** correlati all'articolo 66a capoversi 2 e 3 AP-CP.

Alcuni partecipanti ritengono necessario espellere anche le persone che **commettono a più riprese reati** per i quali il giudice irroga una pena detentiva inferiore a sei mesi (pena pecuniaria di 180 aliquote giornaliere, 720 ore di lavoro di pubblica utilità)¹⁶¹.

SG ritiene che il lavoro di pubblica utilità sia inopportuno quale pena principale in concomitanza con l'espulsione dal territorio svizzero e ne chiede pertanto lo stralcio nell'articolo 66a capoverso 2 AP-CP.

A parere di NE l'espressione «diritto di dimora» di cui all'articolo 121 capoverso 3 Cost. consente di escludere gli stranieri titolari di un permesso di domicilio dal campo d'applicazione degli articoli 66a e seguenti AP-CP. Secondo FSA il tipo di permesso deve essere considerato in occasione dell'esame dell'esigibilità secondo il capoverso 3.

1.3 Durata dell'espulsione dal territorio svizzero (cpv. 1)

Alcuni partecipanti **criticano** la durata dell'espulsione proposta¹⁶². L'aumento della durata dagli attuali cinque a 15 anni rappresenta un inasprimento notevole, **del tutto ingiustificato**¹⁶³. La durata proposta viola il **principio della proporzionalità**. Manca la possibilità di definire una misura adeguata e proporzionata (oppure un'espulsione inferiore a 5 anni) a seconda della gravità del reato e si accetta di non poter effettuare una ponderazione adeguata degli interessi in gioco¹⁶⁴. Un'espulsione inflitta per un periodo molto lungo può essere in contraddizione con una richiesta di **protezione internazionale**. Diventa impossibile presentare una domanda d'asilo. Le persone con un chiaro legame con la Svizzera devono poter continuare a presentare una domanda nel caso in cui debbano attendersi una persecuzione rilevante ai fini dell'asilo o siano minacciate la loro vita e integrità fisica. Il precedente comportamento delittuoso va all'occorrenza considerato nell'ambito dell'esame dell'asilo¹⁶⁵.

Singoli partecipanti sono in linea di massima **favorevoli** alla durata dell'espulsione. Sono invece dell'avviso che – analogamente alla variante 2 (art. 73b cpv. 2 AP-CP) – per determinati reati la durata dell'espulsione debba essere fissata a 10 anni¹⁶⁶.

1.4 Suddivisione della pena (cpv. 4)

FSA **approva** la differenziazione proposta.

Alcuni partecipanti esprimono invece una posizione **critica** a tale proposito¹⁶⁷. A loro avviso le disposizioni sono **difficilmente applicabili**¹⁶⁸. Il giudice non è obbligato a motivare quale parte della pena riguarda un determinato reato. Inoltre, secondo l'articolo 82 CPP in presenza di determinate condizioni viene sostanzialmente a cadere l'obbligo di motivare la sentenza. Il nuovo sistema provoca un aumento dei ricorsi e quindi un **onere supplementare** per i giudici¹⁶⁹. In tale contesto NE osserva che il giudice potrebbe al massimo fissare la pena che infliggerebbe se dovesse giudicare soltanto i reati di cui al capoverso 1.

¹⁶⁰ UDC, USAM.

¹⁶¹ OW, PPD, UDC (incl. UDC GR), USAM.

¹⁶² PES, Amnesty, Caritas, FCPS, OSAR, UNHCR.

¹⁶³ PES, Amnesty.

¹⁶⁴ Caritas; analogamente GDS, ACES, FCPS, OSAR, UNHCR.

¹⁶⁵ OSAR, UNHCR.

¹⁶⁶ UDC (incl. UDC GR), USAM.

¹⁶⁷ FR, GE, NE, CAIS, KSS.

¹⁶⁸ FR, GE, CAIS, KSS.

¹⁶⁹ FR, CAIS, KSS.

La differenziazione è respinta anche da singoli partecipanti¹⁷⁰ che la ritengono contraria alla tradizione giuridica elvetica (pena unica per tutti i reati).

2. Recidiva (art. 66b AP-CP)

Alcuni partecipanti respingono la normativa proposta, in quanto sproporzionata (durata indipendente dalla pena inflitta nel singolo caso).¹⁷¹

Singoli partecipanti chiedono invece un inasprimento¹⁷², in quanto la formulazione proposta non corrisponde all'articolo 121 capoverso 5 Cost. Lo scopo di tale disposizione consiste nell'infliggere, in caso di prima espulsione, un divieto d'entrata in Svizzera di 5-15 anni. In caso di recidiva il divieto d'entrata va fissato a 20 anni (art. 121 cpv. 5 periodo 2 Cost.). È irrilevante il momento in cui questa persona ha commesso nuovamente un reato. In caso di nuova condanna (in seguito a un reato previsto nel catalogo) va inflitto un divieto d'entrata di 20 anni a prescindere dal fatto che al momento del reato sussista un divieto d'entrata.

3. Momento dell'esecuzione (art. 66c AP-CP)

+	+/-	-
PEV, UDC	AG, BE, FR, SG, SO, NE, UR, ZH CAIS, KSS, UCS, Christian Meier	

3.1 Osservazioni generali in merito all'esecuzione

NE osserva che i sistemi repressivi proposti **non** consentono di risolvere i problemi correlati alle espulsioni ineseguibili (soprattutto a causa dell'assenza di documenti). Oltre al sostegno finanziario e materiale da parte della Confederazione per trovare le soluzioni necessarie in tale ambito, occorre parimenti mettere in discussione l'attuale sistema della carcerazione in vista di rinvio coatto, della scorta di polizia e dell'esecuzione delle espulsioni.

Cfr. inoltre i pareri relativi ai costi dell'esecuzione nel capitolo III numero 3.

3.2 Ad articolo 66c AP-CP

FR adduce un'obiezione di fondo: l'esecuzione dell'espulsione **deve essere prioritaria rispetto a quella di una misura stazionaria, in particolare dell'internamento** (soprattutto per motivi di costi). Andrebbe eseguita soltanto la pena detentiva precedente (in caso di internamento) o il periodo della pena detentiva sospesa (in caso di misure terapeutiche).

In merito a tale disposizione sono inoltre proposte **numerose precisazioni**: secondo SO va infatti garantita la possibilità di continuare ad **eseguire la pena nel Paese d'origine**. Dopo la soppressione di una misura può essere ordinata la sospensione condizionale di una pena residua; SG ritiene pertanto necessario stralciare l'espressione «senza essere sostituita» nel secondo periodo del capoverso 1. Secondo FR occorre considerare espressamente anche le misure ambulatoriali e l'internamento. In caso di pene sospese con la condizionale va disciplinato esplicitamente il momento dell'esecuzione dell'espulsione¹⁷³. In questo caso bisogna fondarsi sul passaggio in giudicato della sentenza (FR).

¹⁷⁰ UDC (incl. UDC GR), USAM.

¹⁷¹ Amnesty, UNHCR.

¹⁷² UDC (incl. UDC GR), USAM.

¹⁷³ FR, VD.

3.3 Autorità competente per l'esecuzione

Secondo il rapporto spetta ai Cantoni decidere chi è competente per l'esecuzione dell'espulsione (autorità preposta all'esecuzione delle pene o autorità in materia di stranieri) e come garantirla (in base alla carcerazione di sicurezza secondo il CPP o alla carcerazione in vista di rinvio coatto secondo la LStr). Tale ritegno da parte della Confederazione è criticata da più parti.

Negli avamprogetti **manca** una **chiara ripartizione delle competenze** e dei compiti tra i giudici e le autorità amministrative a livello federale e cantonale. Per evitare problemi e sovrapposizioni in sede attuativa, occorre sancire chiaramente nella legge la ripartizione delle competenze e introdurre una **normativa federale uniforme** che **garantisca l'esecuzione** dell'espulsione¹⁷⁴.

Visto che le autorità cantonali in materia di migrazione eseguono già un numero molto più elevato di allontanamenti in virtù del diritto in materia di asilo e di stranieri e visto che in sede di esecuzione si porranno problemi identici o simili, la molteplicità delle competenze proposta non appare opportuna¹⁷⁵. Le **autorità in materia di migrazione** devono **restare competenti** per l'ordine dell'espulsione e per la carcerazione in vista di rinvio coatto; tale attribuzione va sancita già nella legge¹⁷⁶.

4. Sospensione dell'esecuzione (art. 66d AP-CP)

+	+/-	-
PBD, PEV, UDC	AG, BE, BL, BS, LU, NE, SG, VD, ZG, ZH PES Amnesty, Caritas, FIMM, OSAR, SFR, SKF, SofS, UNHCR	

4.1 Ad articolo 66d AP-CP

Nell'articolo 66d occorre riprendere, perlomeno in forma facoltativa, anche il motivo di sospensione previsto all'articolo 83 capoverso 4 LStr (inammissibilità dell'esecuzione dell'espulsione in situazioni di guerra, guerra civile, ecc.)¹⁷⁷, dato che anche situazioni di guerra e violenza possono raggiungere la soglia richiesta per l'articolo 3 CEDU.

Finora l'esame del divieto di respingimento incombeva alle autorità federali. I Cantoni non disponevano delle **conoscenze** e delle capacità necessarie ad accertare in maniera affidabile la **situazione nei rispettivi Paesi**. Le autorità cantonali preposte all'esecuzione dipendono pertanto dal sostegno dell'Ufficio federale della migrazione (SG).

Singoli partecipanti criticano inoltre che il **divieto di respingimento** sia esaminato soltanto al momento **dell'esecuzione**¹⁷⁸: secondo OIM è fondamentale che la legge preveda, per quanto concerne il divieto di respingimento, una verifica del singolo caso prima che venga inflitta un'espulsione giudiziaria. Secondo AG una decisione formale con una nuova valutazione del divieto di respingimento da parte dell'autorità preposta all'esecuzione è ammissibile soltanto se la situazione nel Paese d'origine è mutata radicalmente dopo l'emanazione della sentenza penale. In seguito all'espulsione ordinata ma non eseguibile, gli interessati sono conside-

¹⁷⁴ AG, UR, ZH, UCS.

¹⁷⁵ BE, ZH, UCS.

¹⁷⁶ BL, ZH, CAIS, KSS, UCS, Christian Meier. NE osserva che l'espulsione secondo il vecchio diritto era eseguita dall'autorità preposta all'esecuzione delle pene. La decisione in merito alla sospensione va tuttavia presa dall'autorità di polizia degli stranieri.

¹⁷⁷ BE, LU, OSAR, UNHCR.

¹⁷⁸ FIMM, SFR, SofS.

rati, talvolta per anni, «clandestini». Ciò comporta una marginalizzazione e un'assenza di prospettive, in contrasto con l'obiettivo teso a impedire la criminalità¹⁷⁹.

L'UNHCR sostiene che le condanne secondo l'articolo 66a lettere b, c e d AP-CP non sono sufficienti affinché un rifugiato secondo l'articolo 33 capoverso 2 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati sia considerato un pericolo per la sicurezza del Paese di accoglienza – e quindi sia applicabile una **deroga al divieto di respingimento**. Nel singolo caso non può pertanto essere escluso il rischio di respingimento per rifugiati e richiedenti l'asilo.

Analogamente all'esecuzione dell'espulsione, anche per la sospensione la **competenza** deve spettare esclusivamente alle **autorità in materia di migrazione**¹⁸⁰.

Secondo il MPC l'articolo 74 capoverso 1 della legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP; RS 173.71) va adeguato («Esecuzione da parte dei Cantoni»), poiché l'espulsione dal territorio svizzero non è prevista nella versione vigente.

A parere dell'UNHCR, una persona espulsa deve potere presentare una domanda di protezione individuale se la **situazione nel suo Paese d'origine** si è **deteriorata** al punto da spingerla a chiedere una tale tutela.

Per i condannati, l'espulsione dal territorio svizzero esplica l'effetto di una pena piuttosto che di una misura. CAIS e KSS si chiedono pertanto se l'istituto della grazia non vada applicato anche alle persone espulse.

4.2 In merito allo statuto di soggiorno

Numerosi partecipanti criticano che gli stranieri la cui espulsione non può essere eseguita per motivi tecnici o a causa del divieto di respingimento **non** possano beneficiare di uno **statuto di soggiorno**¹⁸¹, anche se alcuni nutrono una certa comprensione fondata sul tenore delle nuove disposizioni costituzionali¹⁸².

Tale situazione comporta numerosi problemi quotidiani per gli interessati¹⁸³; è problematica anche in termini di **diritti fondamentali**¹⁸⁴ e cagiona costi elevati per il **soccorso d'emergenza e l'aiuto sociale**¹⁸⁵. Non si capisce perché il legislatore stesso crei *sans papier*¹⁸⁶. L'UNHCR osserva che, nel caso di persone espulse dal territorio svizzero che possiedono la qualità di rifugiato e per le quali non sussiste alcuna deroga al divieto di respingimento, l'assenza di uno statuto è inconciliabile con gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati. Vanno assicurati perlomeno i diritti garantiti da tale Convenzione (p. es. prestazioni sociali, titolo di viaggio, accesso al mercato del lavoro).

Alcuni chiedono di permettere l'ammissione provvisoria di queste persone ai sensi della LStr¹⁸⁷. La maggioranza chiede tuttavia di creare (o perlomeno vagliare) uno **statuto speciale per queste persone**¹⁸⁸. Secondo SG, oltre ai diritti e doveri, occorre disciplinare anche le competenze (tra l'altro in vista delle ripercussioni finanziarie). BE propone di abilitare, nell'articolo 83 capoverso 6 LStr, le autorità preposte all'esecuzione delle pene che constano motivi di sospensione di diritto internazionale a proporre all'Ufficio federale della migrazione l'ammissione provvisoria.

¹⁷⁹ FIMM, SFR, SofS.

¹⁸⁰ BL, ZH.

¹⁸¹ BE, BS, FR, SG, VD, ZH, PES, Amnesty, Caritas, FIMM, OSAR, SKF, SofS, UNHCR.

¹⁸² SG, Amnesty, OSAR.

¹⁸³ BS, Amnesty, SKF, UNHCR.

¹⁸⁴ VD, PES.

¹⁸⁵ FR, analogamente BS, ZH, UNHCR, Caritas.

¹⁸⁶ Caritas, SKF.

¹⁸⁷ BE, SKF.

¹⁸⁸ BS, SG, analogamente ZH, VD, UNHCR, OSAR.

4.3 In merito ai rimedi giuridici

Secondo ZG occorre **evitare** che l'esecuzione dell'espulsione possa essere **ancora una volta impugnata nella procedura amministrativa**. Se non è contraria al diritto internazionale cogente, l'esecuzione dell'espulsione rappresenta soltanto una modalità, che non deve essere emanata sotto forma di decisione. Conformemente all'articolo 61 capoverso 1 lettera e AP-LStr il permesso di dimora o di domicilio si estingue pertanto con il passaggio in giudicato dell'espulsione dal territorio svizzero.

NE chiede di disciplinare esplicitamente (nel CP o nella LStr) **l'iter ricorsuale** nel caso in cui l'esecuzione dell'espulsione dal territorio svizzero venga impugnata. Il divieto di respingimento deve essere considerato allo stesso modo per ogni persona.

5. Ottenimento abusivo di prestazioni di un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale (art. 148a AP-CP)

+	+/-	-
BE, BL, JU, LU UDC (incl. UDC GR) Secondas, SSDP	CAIS, KSS	FR, UR, VD, ZH PEV Caritas, CSIAS, UCS, Unia

Numerosi partecipanti si sono espressi in merito alla nuova fattispecie proposta¹⁸⁹. I pareri negativi e positivi si equivalgono.

Molti partecipanti sono **contrari** alla fattispecie¹⁹⁰, che principalmente è ritenuta inutile: l'articolo 148a AP-CP corrisponde ampiamente alle attuali disposizioni penali speciali previste negli atti legislativi federali in materia di assicurazioni sociali o nell'ambito del diritto in materia di assicurazioni sociali o di aiuto sociale¹⁹¹. L'attuale differenziazione (**frode** se l'ottenimento abusivo della prestazione è stato conseguito con l'astuzia; contravvenzione cantonale in casi poco gravi) è sensata ed è inutile introdurre un livello intermedio¹⁹².

Un'espulsione deve entrare in linea di conto soltanto in casi in cui il reato nell'ambito dell'aiuto sociale raggiunge la gravità di cui all'articolo 146 CP. L'articolo 148a AP-CP non si fonda su un reato grave e comporta un trattamento speciale, ingiustificato, di semplici reati in materia di aiuto sociale¹⁹³. FR critica che la nuova disposizione penale viola la **ripartizione delle competenze** sancita dalla Costituzione (art. 115 Cost.)¹⁹⁴. D'altro canto, la norma penale va oltre la **volontà popolare**, in quanto non concerne soltanto gli stranieri, bensì tutti coloro che percepiscono prestazioni di un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale¹⁹⁵.

Diversi partecipanti **criticano** che la relazione tra l'articolo 148a AP-CP e le norme penali cantonali nell'ambito dell'aiuto sociale non è chiara¹⁹⁶. Si teme che, invece della frode, si propenda per la nuova norma penale per eludere la prova dell'astuzia. L'articolo 148a AP-CP deve pertanto menzionare la sussidiarietà¹⁹⁷. Anche FR reputa che la nuova fattispecie pe-

¹⁸⁹ BE, BL, FR, GE, JU, LU, NE, SG, UR, VD, ZH, PEV, UDC (incl. UDC GR), Caritas, CAIS, KSS, Secondas, USAM, SSDP, CSIAS, UCS, Unia, UNIGE, Felix Wolfers. La tabella indica soltanto i partecipanti che si sono espressi in linea di massima in merito alla fattispecie. Per i pareri relativi ai singoli punti cfr. sotto.

¹⁹⁰ FR, UR, VD, ZH, PEV, Caritas, CSIAS, UCS, Unia.

¹⁹¹ UR, VD, ZH, Unia, anche SSDP. In tale contesto BL auspica l'abrogazione delle disposizioni penali esistenti del diritto in materia di assicurazioni sociali. CAIS e KSS reputano per contro che sia meglio adeguarle piuttosto che introdurre una nuova disposizione penale nel CP.

¹⁹² FR, ZH, PEV, CSIAS, UCS.

¹⁹³ Caritas, CSIAS; analogamente PEV (proporzionalità).

¹⁹⁴ SSDP ritiene degno di nota che l'aiuto sociale, disciplinato sul piano cantonale, debba essere integrato da una disposizione penale speciale federale.

¹⁹⁵ Analogamente Caritas per quanto concerne terzi (p. es. datore di lavoro).

¹⁹⁶ ZH, CSIAS, UCS, Felix Wolfers; analogamente VD.

¹⁹⁷ ZH, SSDP; analogamente BE, LU (per quanto concerne la prova dell'astuzia).

nale possa comportare problemi correlati alle inchieste. Alla luce dell'affinità con la fattispecie della frode, alcuni partecipanti auspicano il collocamento nell'articolo 146a CP¹⁹⁸.

Altri partecipanti approvano in linea di massima la nuova fattispecie¹⁹⁹. Alcuni ritengono adeguata la **pena** comminata²⁰⁰; altri auspicano invece un inasprimento del quadro normativo²⁰¹. BE fa notare l'indeterminatezza dell'espressione «casi **poco gravi**» (art. 148a cpv. 2 AP-CP)²⁰². In tale caso occorre limitarsi a prevedere la possibilità di infliggere una multa. SG si chiede se non occorra esigere un caso particolarmente lieve (di poco conto).

Alcuni partecipanti **criticano** la formulazione della **fattispecie**. L'UDC auspica che la fattispecie sia riformulata menzionando esplicitamente l'omissione di comunicare un cambiamento di circostanze («sottacendo mutate circostanze o in altro modo»). Secondo PEV nella formulazione scelta non si ravvisa il requisito dell'intenzione di indurre in errore menzionato nel rapporto. Secondo UNIGE il termine «indebitamente» è superfluo. GE ritiene che l'articolo 148a AP-CP includa anche chiunque utilizzi informazioni non veritiere o incomplete per ottenere prestazioni cui ha diritto. Tale comportamento non è punibile. Anche l'articolo 146 CP esige il danneggiamento di un'altra persona. Occorre punire soltanto l'ottenimento «non autorizzato» di prestazioni; il testo di legge va pertanto integrato con questo aggettivo.

Infine, l'articolo 148a AP-CP va ripreso, eventualmente quale **reato contemplato nel catalogo**, nell'articolo 269 capoverso 2 lettera a o negli articoli 281 capoverso 4 e 286 capoverso 2 CPP, in modo da permettere di impiegare le **misure tecniche di sorveglianza** necessarie per le inchieste nell'ambito dell'abuso di prestazioni sociali²⁰³.

6. Diritto in materia di casellario giudiziale

6.1 Iscrizione a vita dell'espulsione dal territorio svizzero (art. 369 cpv. 5^{bis} AP-CP)

Singoli partecipanti **approvano** che l'espulsione dal territorio svizzero resti iscritta nel casellario giudiziale sino alla morte dell'interessato²⁰⁴.

Numerosi partecipanti esprimono **scetticismo** o addirittura **respingono** tale disposizione²⁰⁵. È praticamente impossibile accertare la morte di persone espulse dalla Svizzera²⁰⁶. La norma va pertanto integrata con un termine per la cancellazione automatica²⁰⁷ oppure con un limite d'età²⁰⁸. Un termine di 15 o 20 anni dopo l'inizio dell'esecuzione di un'espulsione soddisfa i requisiti della prassi²⁰⁹. L'iscrizione a vita è sproporzionata e la durata deve essere limitata (p. es. alla durata dell'espulsione)²¹⁰. ACES chiede di sopprimere l'articolo 369 capoverso 5^{bis} AP-CP a causa delle notevoli conseguenze (il rilascio di un nuovo permesso di dimora sarebbe praticamente impossibile). In relazione all'articolo 369 capoverso 5^{bis} AP-CP FSA osserva che l'essenza dell'articolo 369 capoverso 7 CP («Le iscrizioni eliminate non de-

¹⁹⁸ VD, CAIS, KSS.

¹⁹⁹ BE, BL, JU, LU, UDC (incl. UDC GR), Secondas, SSDP.

²⁰⁰ LU, Secondas.

²⁰¹ BE, UDC (incl. UDC GR), USAM, SSDP.

²⁰² Analogamete NE. Non è adeguato utilizzare l'articolo 172^{ter} CP a fini di delimitazione. È proposta la formulazione seguente: «Lorsque l'enrichissement de l'auteur es peu important, la peine est l'amende».

²⁰³ ZH, SSDP.

²⁰⁴ JU, UDC.

²⁰⁵ BE, BL, LU, NE, SG, VD, ACES, CAIS, KSS, UNHCR.

²⁰⁶ BL, LU, SG, ACES.

²⁰⁷ BL.

²⁰⁸ SG.

²⁰⁹ BE, LU.

²¹⁰ NE, VD, CAIS, KSS, UNHCR.

vono poter essere ricostruite. La sentenza eliminata non è più opponibile all'interessato») non deve essere toccata.

6.2 Altre osservazioni

L'UDC approva in generale le modifiche proposte nell'ambito del diritto in materia di casellario giudiziale. Nel contesto dell'articolo 367 AP-CP, AG chiede che le autorità cantonali in materia di migrazione abbiano accesso ai dati registrati nel casellario giudiziale VOSTRA anche dopo la fine dell'espulsione, poiché le decisioni in materia di permessi richiedono una conoscenza esaustiva dei precedenti penali dello straniero (valutazione del pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici).

V. Pareri relativi alla variante 2

1. Condizioni (art. 73a AP-CP)

1.1 Automatismo dell'espulsione

+	+/-	-
UDC USAM		AG, BE, GL, JU, LU, NE, SG, SH, TI, UR, ZG, ZH PBD, PPD, PES Amnesty, MPC, Caritas, GDS, CFM, FER, FIMM, ACES, CAIS, FSA, Se- condas, SFR, ACS, SSDP, CSIAS, Sofs, UCS, UNHCR, ASM

Numerosi partecipanti si sono espressi – perlopiù **negativamente** – in merito all'automatismo dell'espulsione²¹¹.

L'obbligo di applicare l'espulsione anche in caso di **reati poco gravi** (a prescindere dall'entità della pena o dalla rinuncia alla pena)²¹² e senza tenere conto del singolo caso e della situazione personale dell'autore²¹³ è respinto, in quanto contrario al **principio della proporzionalità**²¹⁴, al **diritto internazionale** (non cogente)²¹⁵, ai **diritti umani**²¹⁶ nonché all'**ALC**²¹⁷.

È assurdo che un giudice che irroga una pena con la condizionale, una pena pecuniaria o persino una multa quale pena principale debba sempre infliggere un'espulsione senza la condizionale²¹⁸. Secondo Amnesty l'automatismo dell'espulsione è sproporzionato anche in caso di situazioni di legittima difesa o stato di necessità. Ciò contraddice le indicazioni fornite

²¹¹ AG, BE, GL, JU, LU, NE, SG, SH, TI, UR, ZG, ZH, PBD, PPD, PES, Amnesty, MPC, Caritas, GDS, CFM, FER, FIMM, ACES, CAIS, FSA, Secondas, SFR, ACS, SSDP, CSIAS, Sofs, UCS, UNHCR, ASM.

²¹² AG, BE, GL, LU, NE, SH, ZG, ZH, PBD, PES, Amnesty, Caritas, GDS, FIMM, ACES, SFR, ACS, SSDP, CSIAS, Sofs, UCS, ASM; TI: è necessario fissare una pena minima; PPD: un automatismo dell'espulsione è accettabile soltanto in caso di reati gravi.

²¹³ BE, JU, LU, ZH, PBD, PES, Amnesty, MPC, Caritas, FER, ACES, SSDP; GDS: le circostanze del singolo caso possono pur sempre essere considerate al momento di determinare la durata del divieto d'entrata.

²¹⁴ BE, JU, ZH, PBD, Amnesty, MPC, CFM, FER, ACES, SFR, ACS, Sofs, UNHCR; PES: la variante 2 è tuttavia più vicina alla volontà dei promotori dell'iniziativa; UCS: già l'art. 121 cpv. 2 Cost. impone il rispetto del principio della proporzionalità; UCS: principi costituzionali fondamentali.

²¹⁵ JU, PBD, MPC, FER, ACES.

²¹⁶ FIMM, ACES, UCS; GDS dettagliatamente in merito al diritto al rispetto della vita privata e familiare secondo l'art. 8 CEDU.

²¹⁷ Amnesty, PES; dettagliatamente GDS. FER, UCS: accordi internazionali.

²¹⁸ FIMM, SFR, Sofs.

dal comitato d'iniziativa prima della votazione (soltanto i reati gravi comportano l'espulsione)²¹⁹.

Si critica la mancata considerazione di aspetti quali la durata del soggiorno in Svizzera, i legami sociali esistenti o il grado d'integrazione di una persona²²⁰. Inoltre, con la variante 2 è prevedibile il moltiplicarsi dei casi di esecuzione²²¹. Ne conseguirebbe un onere esecutivo sproporzionato²²².

Pochissimi partecipanti **approvano** l'automatismo dell'espulsione. L'articolo 73a capoverso 2 AP-CP presuppone che uno straniero che ha commesso un reato contenuto nel catalogo metta in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici. Ne consegue la perdita dello statuto riconosciuto in base alla legislazione in materia di stranieri e del diritto di soggiorno in Svizzera²²³.

1.2 Catalogo dei reati

+	+/-	-
TI UDC USAM		AG, BE, NE, SG, SH, VD, ZG, ZH PBD Amnesty, GDS, FIMM, CAIS, SBA, SFR, SSDP, CSIAS, Sosp, UCS, UNIGE, ASM

Alcuni partecipanti si sono espressi in merito al catalogo dei reati secondo la variante 2²²⁴. Singoli partecipanti lo approvano²²⁵. Secondo TI tale catalogo è più vicino alla **volontà popolare** e attua le nuove **disposizioni costituzionali** (art. 121 cpv. 3 e 4 Cost.)²²⁶.

Il catalogo dei reati è invece criticato da **svariati** partecipanti²²⁷, in quanto ritenuto troppo ampio²²⁸. Ritengono che vada oltre le condizioni previste dalla nuova disposizione costituzionale, che concerne reati sessuali o violenti gravi come la rapina²²⁹ e contraddice l'intenzione dei promotori dell'iniziativa²³⁰. È deplorata l'**equiparazione** dei reati più gravi con quelli meno gravi (p. es. lesioni semplici art. 123 CP, reato perseguibile a querela di parte)²³¹.

Per quanto concerne i reati (gruppi di reati) e la clausola generale, sono mosse le critiche seguenti²³²: un'espulsione è inaccettabile in caso di infrazioni ai sensi dell'articolo 19 capoverso 1 **LStup** (lett. e) (rischi relativamente limitati per la salute). La situazione è diversa nei

²¹⁹ BE, LU, ZG, LU.

²²⁰ GL, ACES, ASM; GDS nell'ottica della giurisprudenza della Corte EDU in merito all'art. 8 CEDU; ACES e ACS riguardo agli stranieri di seconda o terza generazione.

²²¹ GL, NE, ZG, ASM.

²²² ASM; GL: massiccio onere supplementare.

²²³ UDC, USAM.

²²⁴ AG, AR, BE, GL, NE, SG, SH, TI, VD, ZG, ZH, PBD, UDC, Amnesty, CP, GDS, FIMM, fpv, CAIS, SBA, SFR, USAM, SSDP, CSIAS, Sosp, UCS, UNIGE, ASM. La tabella indica soltanto i partecipanti che in linea di massima si sono espressi in merito al catalogo dei reati. Per i pareri relativi ai singoli punti, cfr. sotto.

²²⁵ TI, UDC, USAM.

²²⁶ UDC, USAM.

²²⁷ AG, BE, NE, SG, SH, VD, ZG, ZH, PBD, Amnesty, FIMM, GDS, CAIS, SBA, SFR, SSDP, CSIAS, Sosp, UCS, UNIGE.

²²⁸ BE, SG, PBD, GDS.

²²⁹ AG, ZH, PBD, SSDP.

²³⁰ PBD, SSDP.

²³¹ AG, BE, NE, SH, VD, ZH, PBD, Amnesty, FIMM, SBA, SFR, SSDP, CSIAS, Sosp, UCS, ASM; ZG, CAIS: reati poco gravi.

²³² Per quanto concerne i pareri critici di alcuni partecipanti in relazione alla lett. f (effrazione) cfr. sopra, cap. IV n. 1.1.

casi di cui all'articolo 19 capoverso 2 LStup, che prevedono un modo di procedere sistematico e organizzato, con obiettivi finanziari e atto a danneggiare la salute di molte persone²³³. Amnesty critica la ripresa **dell'articolo 115** LStr nel catalogo dei reati (lett. j), che di fatto abroga il cosiddetto disciplinamento dei casi di rigore (violazione del principio della proporzionalità). È inaccettabile che la frode nell'ambito **dell'aiuto sociale e delle assicurazioni sociali** (lett. k) comporti conseguenze più pesanti rispetto ad altre forme di frode²³⁴. Amnesty respinge l'espulsione obbligatoria in presenza di tale fattispecie (mancanza di proporzionalità). Inoltre, si deplora che il catalogo dei reati non preveda **alcun reato patrimoniale grave** (potenziale lesivo)²³⁵. LU chiede di riprendere l'articolo 285 CP (Violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari). L'elenco di tutte le fattispecie è **poco praticabile**; è più sensata una clausola residuale²³⁶. Secondo UNIGE l'elenco è lacunoso e comporta il rischio di una palese disparità di trattamento.

2. Termine di partenza e divieto d'entrata (art. 73b AP-CP)

Alcuni partecipanti sono dell'opinione che la normativa corrisponda al mandato costituzionale secondo l'articolo 121 capoversi 3–6 Cost. La recidiva ai sensi dell'articolo 73b capoverso 3 AP-CP deve rientrare nel periodo dell'espulsione²³⁷.

Altri invece **criticano** la durata dell'espulsione dal territorio svizzero²³⁸.

3. Esecuzione (art. 73c AP-CP)

Le autorità in materia di migrazione devono essere competenti per l'esecuzione secondo il **capoverso 1**²³⁹.

Secondo GDS, una verifica del singolo caso, conformemente alla CEDU, nell'ambito dell'esecuzione dell'espulsione appare esclusa in base al capoverso 2.

L'UNHCR teme che il **capoverso 3** possa compromettere la necessaria verifica del singolo caso. In determinati casi l'automatismo rischia fortemente di violare il divieto di respingimento.

I termini di 30 giorni di cui al capoverso 4 sono ritenuti troppo brevi²⁴⁰. Secondo AG questi termini di trattamento vanno respinti o perlomeno relativizzati («di norma») per entrambe le procedure. Inoltre, l'esclusione di un ricorso al Tribunale federale è inaccettabile alla luce della portata dell'espulsione dal territorio svizzero²⁴¹.

Amnesty critica inoltre l'impossibilità di esaminare **altri ostacoli** all'esecuzione oltre al divieto di respingimento. Non sono nemmeno previste un'interruzione o una successiva revoca dell'espulsione dal territorio svizzero, e lo **statuto di soggiorno** non è disciplinato. L'UNHCR indica che secondo la giurisprudenza della Corte EDU occorre garantire che i rimedi giuridici contro decisioni di espulsione per cui non può essere esclusa una violazione della CEDU abbiano **automaticamente effetto sospensivo**. Il MPC osserva infine che l'**articolo 74 capoverso 1 LOAP** deve essere adeguato, poiché la versione vigente non prevede la misura dell'espulsione dal territorio svizzero.

²³³ CP, fpv, analogamente Amnesty (rinvio a possibili casi di poco conto di cui all'art. 19 cpv. 1 LStup).

²³⁴ ZH, UCS.

²³⁵ AR, GL, ZH, PBD (reati economici), SSDP, ASM.

²³⁶ ZH, SSDP.

²³⁷ UDC, USAM.

²³⁸ Cfr. sopra, cap. IV n. 1.3 (variante 1).

²³⁹ ZH, CAIS, KSS.

²⁴⁰ AG, BS.

²⁴¹ PES, SKF.

4. Diritto determinante (art. 73d AP-CP)

Questa normativa, secondo cui gli articoli 73a–73c AP-CP prevalgono sul diritto internazionale non cogente, è **respinta** da alcuni partecipanti²⁴². Il diritto interno deve rispettare tutte le norme internazionali in materia di diritti umani. Limitazioni in tale ambito sono ammissibili soltanto in base ai motivi giustificativi riconosciuti dal diritto internazionale²⁴³. L'UNHCR esprime preoccupazione in merito alla metodologia applicata nella giurisprudenza svizzera, che suddivide il diritto internazionale in diritto cogente e non cogente, e desidera rammentare che firmando varie convenzioni in materia di rifugiati e diritti umani la Svizzera si è impegnata a rispettare tutti i principi e le norme ivi contenuti.

5. Abuso di prestazioni sociali (art. 151a AP-CP)

Pochi partecipanti si sono espressi in merito alla nuova fattispecie penale dell'abuso di prestazioni sociali²⁴⁴. In sostanza i pareri corrispondono a quelli relativi all'articolo 148a AP-CP nella variante 1 (cfr. sopra, cap. IV n. 5).

VI. Modifica di altre leggi federali

La variante 2 corrisponde – ad eccezione di pochi adeguamenti formali – alla proposta avanzata dai rappresentanti del comitato d'iniziativa nel gruppo di lavoro del DFGP. Si è rinunciato volutamente a integrazioni materiali, in particolare per quanto riguarda la modifica di altre leggi federali.

In sede di consultazione è stato pertanto fatto notare che la variante 2 lascia in sospeso varie questioni importanti (espulsione di minori, diritto penale militare, sovrapposizioni con il diritto in materia di stranieri e di asilo, diritto in materia di casellario giudiziale). La variante 1 è più completa e costituisce un'entità a sé stante²⁴⁵. Altri partecipanti criticano invece che nella variante 2 il Consiglio federale non abbia proposto alcuna «Modifica del diritto vigente»²⁴⁶.

1. Codice di procedura penale (CPP)

1.1 Espulsione dal territorio svizzero quale caso di applicazione della difesa obbligatoria

Alcuni partecipanti propongono di integrare l'articolo 130 CPP provvedendo affinché anche la minaccia di espulsione, alla luce del suo carattere incisivo, costituisca un caso di difesa obbligatoria²⁴⁷.

1.2 Esclusione della procedura del decreto d'accusa (art. 352 cpv. 2 AP-CP; variante 1)

Vari partecipanti approvano che l'espulsione possa essere inflitta soltanto nella procedura ordinaria²⁴⁸. Una misura così incisiva deve essere irrogata da un giudice indipendente²⁴⁹. Secondo SSDP, sul piano dello Stato di diritto è problematico che una misura tanto incisiva

²⁴² JU, PES, Amnesty, UNHCR, UNIGE.

²⁴³ Amnesty; analogamente JU, PES, UNIGE.

²⁴⁴ LU, ZH, Amnesty, Caritas, SSDP, UNIGE.

²⁴⁵ AR, BE, JU, TI.

²⁴⁶ UDC (incl. UDC GR), USAM.

²⁴⁷ BE, LU, NE, CAIS, KSS.

²⁴⁸ AG, BE, JU, LU, NE, ZH, PS, MPC, CAIS, SSDP; BS mette in dubbio la legittimazione del pubblico ministero a infliggere l'espulsione, evidenziando tuttavia nel contempo le ripercussioni finanziarie.

²⁴⁹ LU, ZH, SSDP; analogamente BE.

possa essere inflitta nella procedura del decreto d'accusa²⁵⁰. Il fatto di porre in relazione la (volutamente) limitata possibilità sanzionatoria del pubblico ministero nella procedura del decreto d'accusa con la competenza a infliggere espulsioni per la durata di 5-10 anni è sproporzionato ed esula, sul piano dello Stato di diritto, dal quadro ammissibile di una sanzione irrogata in tale procedura²⁵¹. Secondo AG, in caso di pene pecuniarie inferiori a 180 aliquote giornaliere o di pene detentive inferiori a sei mesi, la procedura del decreto d'accusa non consente di effettuare l'esautiva ponderazione degli interessi necessaria in caso di espulsione. ZH propone inoltre di vagliare approfonditamente se un'espulsione possa essere inflitta anche nella procedura del decreto d'accusa se l'interessato non ha il diritto di soggiornare in Svizzera (p. es. turisti del crimine). LU ritiene che la durata (minima e massima) dell'espulsione irrogabile va limitata (analogamente alla comminatoria penale) se tale misura può essere disposta nella procedura del decreto d'accusa nei casi meno gravi (variante 2).

Vari partecipanti **respingono** invece **l'esclusione** della possibilità di infliggere l'espulsione nella procedura del decreto d'accusa²⁵², evidenziando i considerevoli costi supplementari di un procedimento ordinario²⁵³. Vi sono casi in cui la situazione è chiara anche per quanto concerne l'espulsione e l'interessato non vi si oppone (p. es. turisti del crimine)²⁵⁴. A parere di SG, il pubblico ministero è in grado di effettuare la necessaria ponderazione degli interessi, in quanto anche una procedura del decreto d'accusa può contenere indagini estese e approfondite atte a costituire una base solida per la decisione di espulsione. L'esclusione limita fortemente la competenza del pubblico ministero²⁵⁵. TI reputa che la procedura del decreto d'accusa sia più favorevole soprattutto per le persone che si trovano in carcere preventivo o in esecuzione anticipata della pena (sentenza celere). Il fatto che l'imputato possa impugnare il decreto d'accusa garantisce una tutela giurisdizionale sufficiente²⁵⁶. Infine, BL sostiene che, nei confronti degli Svizzeri, l'esclusione del decreto d'accusa nel caso di stranieri non è conciliabile con il principio dell'uguaglianza giuridica sancito dalla Costituzione.

2. Diritto penale minorile (DPMIn)

Numerosi partecipanti approvano la proposta, contenuta nella variante 1, di **rinunciare** a riprendere nel diritto penale minorile l'espulsione dal territorio svizzero²⁵⁷.

Sarebbe problematico²⁵⁸ o addirittura inaccettabile²⁵⁹ se la variante 2 dovesse prevedere l'espulsione per autori minorenni.

Secondo SSDPM, se la normativa dell'articolo 73a-d AP-CP (variante 2) fosse applicabile nel diritto penale minorile, occorrerebbe modificare l'articolo 1 capoverso 2 lettera d DPMIn. Conformemente a tale disposizione, nella procedura penale minorile sono applicabili per analogia soltanto gli articoli 69-73 CP. In caso di rinuncia all'espulsione nel diritto penale minorile (variante 1) occorre integrare l'articolo 1 capoverso 2 lettera n DPMIn, rendendo inapplicabili gli articoli 369 capoverso 5^{bis} AP-CP e 371 capoverso 4^{bis} AP-CP.

²⁵⁰ SSDP.

²⁵¹ MPC; analogamente CAIS.

²⁵² AI, BL, GE, OW, SG, SH, TI, ZG, KSS.

²⁵³ BS, GE, OW, SG, SH; analogamente BS.

²⁵⁴ SG, ZG,

²⁵⁵ KSS.

²⁵⁶ GE, OW, TI.

²⁵⁷ FR, LU, SH, ZH, PS, UDC, Caritas, GDS, CAIS, KSS, NKS, Secondas, FSPI, SSDPM, TS, Unia.

²⁵⁸ BE, LU.

²⁵⁹ Amnesty.

3. Legge federale sugli stranieri (LStr) e legge sull'asilo (LAsi)

3.1 Inammissibilità della revoca di permessi (art. 62 cpv. 2 e 63 cpv. 3 AP-LStr)

Secondo BL, se la competenza per l'espulsione resta presso i tribunali penali, vi è il rischio che vengano considerate soltanto le componenti di diritto penale, mentre le autorità in materia di migrazione non potrebbero più apportare il loro punto di vista di polizia degli stranieri. È importante che le autorità in materia di stranieri possano, all'occorrenza, apportare miglioramenti.

Secondo LU, una normativa secondo cui l'autorità cantonale in materia di migrazione non può più espellere una persona in virtù del diritto in materia di stranieri se il giudice ha rinunciato all'espulsione in relazione ai medesimi reati equivale a privilegiare manifestamente gli autori nei confronti di altri stranieri che, in base al diritto in materia di stranieri, sarebbero espulsi per altri fatti, eventualmente meno gravi.

A parere di Christian Meier il tenore proposto è troppo assoluto. In caso di condanne multiple, le autorità in materia di stranieri, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, devono poter continuare a revocare i permessi anche se i singoli giudici, nella rispettiva sentenza, hanno rinunciato all'espulsione. Il tenore proposto è problematico, in quanto non permette una revoca del permesso in virtù del diritto in materia di stranieri nemmeno nel caso di una persona assolta per incapacità. Questo perché un giudice penale si è già pronunciato. Lo stesso vale se il giudice ha rinunciato all'espulsione nonostante la condanna a una pena. La normativa prevista è inoltre contraria alla direttiva 64/221 CEE²⁶⁰ del 25 febbraio 1964.

SSDP è favorevole agli adeguamenti del diritto in materia di stranieri, che consente di evitare doppioni tra le misure di respingimento previste dal diritto in materia di stranieri e quelle contemplate dal diritto penale.

Alcuni partecipanti chiedono che in questi casi le autorità in materia di migrazione possano continuare a emanare un ammonimento conformemente all'articolo 96 capoverso 2 LStr²⁶¹. Secondo ZG, la prassi conferma che l'espulsione può influire positivamente sullo sviluppo di persone che hanno commesso reati.

Per motivi di chiarezza ZH propone di riformulare come segue gli articoli 62 capoverso 2 e 63 capoverso 3 AP-LStr: « È inammissibile revocare un permesso unicamente per reati di cui all'articolo 66a capoverso 1 CP sui quali un giudice penale si è già pronunciato rinunciando a una misura d'espulsione».

Secondo BL, l'adeguamento non è necessario se, come auspicato, le autorità in materia di migrazione restano competenti per l'espulsione dal territorio svizzero inasprendo la loro prassi nei confronti degli autori di reati.

3.2 Celerità nel trattamento delle domande d'asilo (art. 37 cpv. 4 e 109 cpv. 5 AP-LAsi)

Secondo SG la decisione in merito alla domanda d'asilo deve essere già presa al momento della conclusione del procedimento penale, perché altrimenti prima di eseguire l'espulsione dal territorio svizzero occorrerebbe ancora terminare la procedura d'asilo. Gli articoli 37 capoverso 4 e 109 capoverso 5 AP-LAsi vanno pertanto integrati imponendo all'Ufficio federale della migrazione di trattare celermente una domanda d'asilo se nell'atto d'accusa il pubblico ministero ha proposto un reato previsto nel catalogo (art. 66a AP-CP) per cui è comminata una pena superiore a sei mesi.

²⁶⁰ La direttiva prevede sostanzialmente che aventi diritto siano respinti o allontanati dalla Svizzera se a causa di gravi disturbi psicomentali [...] costituiscono un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici.

²⁶¹ ZG, Christian Meier.

Secondo FR, l'Ufficio federale della migrazione e il Tribunale amministrativo federale devono trattare in via prioritaria le domande d'asilo presentate da persone cui è stata inflitta un'espulsione dal territorio svizzero passata in giudicato.

Secondo l'UNHCR, la particolare celerità della procedura e la precedente condanna penale non devono influire in alcun modo sulla verifica esaustiva e sull'esito della procedura d'asilo, che deve essere eseguita con equità e senza pregiudizi.

3.3 Revoca di permessi e di altre decisioni (art. 62 lett. b LStr)

Secondo SG non si capisce perché il permesso di dimora possa essere revocato nel caso di una misura per giovani adulti secondo l'articolo 61 CP, ma non in caso di trattamento di turbe psichiche (art. 59 CP) o della tossicodipendenza (art. 60 CP). Questo errore va corretto.